

.....

Lokalna demokracija IV:
Aktualni problemi
slovenske lokalne samouprave

Urednica
dr. Irena Bačlija

LEX
LOCALIS



© **Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor**

Vse pravice pridržane. Brez pisnega dovoljenja založnika je prepovedano reproduciranje, distribuiranje, predelava ali druga uporaba tega dela ali njegovih delov v kakršnemkoli obsegu ali postopku, vključno s fotokopiranjem, tiskanjem ali shranjevanjem v elektronski obliki.

Naslov: Lokalna demokracija IV: Aktualni problemi slovenske lokalne samouprave

Urednik: dr. Irena Bačlija

Leto izida: 2012

CIP - Kataložni zapis o publikaciji
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

352(497.4)(082)(0.034.2)

LOKALNA demokracija. 4, Aktualni problemi slovenske lokalne samouprave [Elektronski vir] / urednik Irena Bačlija. - El. knjiga.
- Maribor : Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila, 2012.
- (Lex localis)

Način dostopa (URL): http://www.lex-localis.info/zaloznistvo/lokalna_demokracija_IV

ISBN 978-961-6842-06-8 (pdf)
1. Bačlija, Irena, 1979-
259695872

E-knjiga je objavljena na spletnem naslovu:
http://www.lex-localis.info/zaloznistvo/lokalna_demokracija_IV

Založnik:

Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor
Grajska ulica 7, 2000 Maribor, SI - Slovenija
tel. +386 (0)2 250 04 58, fax: +386 (0)2 252 04 59
<http://www.lex-localis.info>, info@lex-localis.info



**LOKALNA DEMOKRACIJA
IV. AKTUALNI PROBLEMI SLOVENSKE
LOKALNE SAMOUPRAVE**

Januar, 2012

Kazalo:

Uvodna misel

IRENA BAČLIJA

Nekateri aktualni problemi slovenske lokalne samouprave 1 - 18

Some Recent Problems of Slovenian Local Self-Government

VLADIMIR PREBILIČ & MIRO HAČEK

Demokracija in participacija na lokalni ravni (konceptualni vidik) 19 - 37

Democracy and Participation at Local Level (Conceptual Aspect)

MARJAN BREZOVŠEK & SIMONA KUKOVIČ

Procesi in izzivi regionalizacije Slovenije 39 - 63

Processes and Challenges of the Regionalisation in Slovenia

STANE VLAJ

Slovenija, država majhnih in šibkih občin? 65 - 82

Slovenia, a Country of Small and Weak Municipalities?

MIRO HAČEK

(Ne)združljivost funkcij na lokalni ravni oblasti 83 - 103

(In)Compatibility of Functions on Local Level

SAŠA ZAGORC

Sistem financiranja subnacionalnih ravni oblasti 105 - 130

System of Financing Subnational Levels of Government

VILMA MILUNOVIČ

Vzroki za notranjo členitev občin v Sloveniji: devolucija ali dekoncentracija? 131 - 149

Arguments for Subdecentralisation of Slovenian Municipalities:

Devolution or Deconcentration?

ANJA GRABNER & IRENA BAČLIJA

Modeli strukturiranja oblasti na lokalni ravni 151 - 170

Models of Structuring of Power on Local Level

SIMONA KUKOVIČ & MARJAN BREZOVŠEK

Trendi in prihodnost koalicijskega (ne)povezovanja na lokalni ravni 171 - 196

Trends and the Future of Coalition-(Non)building at the Local Level

LEA NAHTIGAL

Sporazumi o pobratenju kot priložnost za razvoj slovenskih občin: primer Mestne občine Maribor 197 - 214

Agreements of Town Twinning as an Opportunity for Development of Slovenian Municipalities: The Case of the Municipality of Maribor

ANJA GRABNER & JERNEJA BABIČ

Stvarno kazalo

215

Uvodna misel

Invazivni tokovi globalizacije, fiskalne krize, globalna decentralizacija brez spoštovanja načela koneksitete ter kriza države blaginje so elementi negotove prihodnosti za lokalne skupnosti. Slednje so ujete med vedno večje povpraševanje uporabnikov oziroma občanov po kvalitetnih javnih storitvah ter regulativo države, ki (lahko) duši kreativni razvoj in tekmovanje na globalnem trgu lokalnih skupnosti. Lokalne skupnosti tako že dlje časa opozarjajo na potrebe po (bolj) jasni razmejitvi pristojnosti med lokalno in nacionalno ravno, zagotavljanju finančnih resursov za izvajanje javnih storitev in na določitev odgovornosti za posamezne storitve oziroma njihovo (ne)izvajanje. Potreba po ureditvi razmerja med državo in njenimi ožjimi deli je tako velika da se okoli te točke strinjata tudi sicer nasprotujoče si struje. Konzervativci vidijo decentralizacijo kot radikalno prestrukturiranje odnosa med državo in civilno družbo. V tem smislu je decentralizacija glavni instrument za razmah kapitalizma in za operacionalizacijo neoliberalnega odmika od socialne države. Decentralizacija tako nastopi kot faza modernizacije države, s katero se zmanjšujejo produkcijske in redistributivne funkcije države in se prenašajo v pristojnost civilne družbe in trga. V tem kontekstu ima moderna država glavno nalogo, da na političnih, ekonomskih in lokalnih ravneh vzpodbuja kapitalizem in participacijo državljanov – uporabnikov. Najbrž ne preseneča, da konzervativna struja razume decentralizacijo in privatizacijo kot simbiotska pojma, pri čemer je privatizacija skrajna oblika prve. Nasprotniki neoliberalizma izpostavljajo alternativni pogled na decentralizacijo in jo vidijo bolj v okviru demokratičnega državljanstva in socialne redistribucije. Menijo, da decentralizirane občinske strukture lahko zaustavijo apatijo občanov,boljšajajo učinkovitost javnih storitev in okrepijo civilno družbo.

Vendar se za lokalne skupnosti v prihodnosti (čeprav bi lahko govorili tudi že o sedanosti) odkriva nova dimenzija, ki jim nalaga odgovornost za dobrobit svojih prebivalcev tako da tekmujejo za vedno redkejšo resurse na globalnem trgu lokalnih skupnosti. Izziv, pred katerim je lokalna skupnost, je, da se oblikuje kot fleksibilen sistem, ki lahko absorbira šoke ter se hitro in učinkovito prilagodi novim razvojnim priložnostim. To pomeni, da mora ustanoviti informacijski, planski, implementacijski in kontrolni sistem, ki omogoča, da nadzoruje spreminjajoče se okolje ter se konstruktivno odziva na spreminjajoče se priložnosti in grožnje. Številni avtorji opozarjajo, da je strateško tržno načrtovanje za lokalne skupnosti težje kot za podjetja. Podjetja imajo jasno začrtane pristojnosti in odgovornosti, hierarhijo, jasen obračun dobička ali izgube, s katerimi merijo letni napredek. Po drugi strani so lokalne skupnosti nenehna bojišča, kjer posamezne interesne skupine skušajo uveljaviti svoje interese in strategije.

Izhajajoč iz opisanih okoliščin se vodi diskurz o prihodnosti lokalne samouprave v Sloveniji tako med praktiki kot strokovnjaki. Zbornik Lokalna demokracija IV ima v tem kontekstu zgovoren podnaslov Aktualni problemi Slovenske lokalne samouprave saj s tem prepoznava da problemi obstajajo. Da je uporabljena množina (problemi in ne zgolj en problem) ni naključje. Sistem slovenske lokalne samouprave vključuje namreč kar nekaj elementov, ki bi bili potrebni revizije in korekture ponekod pa tudi radikalnega posega v trenutno delovanje. Prispevki ugotavljajo institucionalno rigidnost države ter (morda tudi posledično) upravljalno nesposobnost občin, kar rezultira kot problematika pristojnosti občin. V ospredje se postavlja načelo avtonomije lokalne samouprave, ki jo varuje pred posegi države in ji zagotavlja finančno samostojnost, načelo subsidiarnosti, ki spodbuja porazdelitev pristojnosti v korist širših in ožjih lokalnih skupnosti in prebivalcev, ter regionalizacijo, slonečo na prenosu pomembnega dela politične in ekonomske moči z države na pokrajine in naprej na občine. Dodatno je potrebno nasloviti tudi lokalni finančni sistem ter s tem povezano pomembnost alokacijskih in redistributivnih mehanizmov za samostojno, delujočo in kompetitivno lokalno skupnost. Zaradi izredne pomembnosti prave finančne avtonomije (ki jo slovenske občine ne uživajo) brez nje pravzaprav sploh ne moremo govoriti o dejanski lokalni samoupravi. Razprava o večnem vprašanju velikosti občin nam razkriva da je obstoječe stanje možno korigirati tako z regionalizacijo kot z subdecentralizacijo, čeprav se v enem od prispevkov celo zavrne v javnosti pogosto prisotni domnevi, da so slovenske občine majhne in da jih je potrebno – če ne gre drugače, normativno – združevati v večje ter da so takšne majhne občine šibke in da je razvoj na občinski ravni zaradi tega relativno počasen. Nadgradnja suhoparnih teritorialnih argumentov je torej nujna pri prihodnji identifikaciji rešitev za akutno problematiko slovenske lokalne samouprave.

Ohromljena lokalna raven, podvržena institucionalni rigidnosti, zamaskirani centralizaciji ter splošni neugodni politični klimi nujno potrebuje nove vzvode za izhod iz krize. Pri tem ne govorim o globalni ekonomski (pa tudi družbeno-politični) krizi, temveč o krizi lokalne samouprave. Reševanje krize lokalne samouprave ni nepovezano z reševanjem globalne ekonomske krize. Uspešne in konkurenčne lokalne skupnosti, ki ne bremenijo državnega proračuna, privabljajo vlagatelje (domače in tuje), krepijo lokalno demokracijo in participacijo so gradnik postkrizne države. Torej reševanje krize lokalne samouprave moramo gledati kot ključ za reševanje globalne krize in ne obratno, kot del te krize same.

dr. Irena Bačlija

Nekateri aktualni problemi slovenske lokalne samouprave

VLADIMIR PREBILIČ & MIRO HAČEK

Povzetek Ustava Republike Slovenije zagotavlja lokalno samoupravo, ki jo prebivalci uresničujejo v občinah in drugih samoupravnih lokalnih skupnostih. Občine so temeljne enote lokalne samouprave, vendar se vse od svojega nastanka sredi 90. let prejšnjega stoletja soočajo z nekaterimi temeljnimi problemi, povezanimi z neustreznim uresničevanjem načel subsidiarnosti in koneksitete v smislu kot ga vsebuje leta 1996 ratificirana Evropska listina o lokalni samoupravi. Dodatno delo večjemu številu (pre)majhnih občin otežujeta normativna preobremenjenost in njihova upravljavska (ne)sposobnost, s katero se po ugotovitvah empirične raziskave, ki jo bosta avtorja predstavila v prispevku, soočajo zlasti v občinah, ki imajo manj kot 5000 prebivalcev. Avtorja bosta v prispevku analizirala tudi po njunem mnenju neustrezno definiran krog pristojnosti slovenskih občin, ki so trenutno pristojne zgolj za lokalne zadeve, ki se tičejo zgolj in samo prebivalcev občine, kar v mnogih postopkih močno otežuje učinkovito in uspešno upravljanje občine.

Ključne besede: • lokalna samouprava • načelo subsidiarnosti • načelo koneksitete • pristojnosti občin • Slovenija

NASLOVI AVTORJEV: dr. Vladimir Prebilič, izredni profesor, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, Kardeljeva ploščad 5, 1000 Ljubljana, Slovenija, e-pošta: vladimir.prebilib@fdv.uni-lj.si. dr. Miro Haček, izredni profesor, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, 1000 Ljubljana, Slovenija, e-pošta: miro.hacek@fdv.uni-lj.si.

DOI: 10.4335/2012.001.1-18
ISBN 978-961-6842-06-8 (pdf) © 2012 Lex localis
Dostopno na <http://www.lex-localis.info>.

Some Recent Problems of Slovenian Local Self-Government

VLADIMIR PREBILIČ & MIRO HAČEK

Abstract The Slovenian constitution guarantees local self-government to all inhabitants and local self-government can be executed in municipalities and other local communities. Although municipalities are foundational units of local self-government, they experience some very basic problems since the re-establishment in the middle of 1990s; those problems are closely connected with inadequate exercise of subsidiarity and connection principles from in 1996 ratified European charter of local self-government. Slovenia has larger number of undersized municipalities that report problems with normative overload and their administrative incapacity. According to the findings of empirical study presented in the paper, the latter is often the case in municipalities smaller than 5000 inhabitants. The authors are also analysing inadequately defined scope of municipal jurisdiction; Slovenian municipalities are currently responsible for local affairs that affect only municipal inhabitants, and that narrow scope of jurisdiction is in many cases causing problems in managing the municipality, especially in cases of smaller municipalities.

Keywords: • local self-government • principle of subsidiarity • principle of connection • competences of municipalities • Slovenia

CORRESPONDENCE ADDRESS: Vladimir Prebilič, PhD, associate professor, University of Ljubljana, Faculty of Social Sciences, Kardeljeva ploščad 5, 1000 Ljubljana, Slovenia, email: vladimir.prebilic@fdv.uni-lj.si. Miro Haček, PhD, associate professor, University of Ljubljana, Faculty of Social Sciences, Kardeljeva ploščad 5, 1000 Ljubljana, Slovenia, email: miro.hacek@fdv.uni-lj.si.

DOI: 10.4335/2012.001.1-18
ISBN 978-961-6842-06-8 (pdf) © 2012 Lex localis
Available at <http://www.lex-localis.info>.

1 Uresničevanje načel subsidiarnosti in koneksitete

Ustava Republike Slovenije iz leta 1991 je zagotovila lokalno samoupravo vsem prebivalcem Republike Slovenije, s čimer se je le-ta pridružila sodobnim državam v Evropi in zunaj nje, ki priznavajo neposredno in posredno pravico državljanov, da sodelujejo pri upravljanju lokalnih zadev javnega značaja. Lokalne skupnosti so eden glavnih stebrov vsake demokratične države, pravica državljanov (občanov), da sodelujejo pri upravljanju javnih lokalnih zadev pa eno temeljnih demokratičnih načel. V Evropi ima lokalna samouprava večstoletno tradicijo. Modeli lokalne samouprave se v posameznih državah medsebojno razlikujejo, zlasti po obsegu avtonomije, krogu pristojnosti in odnosu do regionalnih in državnih oblasti; tovrstno različnost spoštuje tudi Evropska listina lokalne samouprave, ki jo je leta 1996¹ ratificirala tudi Slovenija,² s čimer je listina postala del slovenskega pravnega reda. V večini držav, ki so listino doslej ratificirale, velja tudi definicija lokalne samouprave iz listine, ki pravi, da je »lokalna samouprava pravica in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona in pod lastno odgovornostjo opravljajo bistveni del javnih zadev v korist lokalnega prebivalstva« (Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave 1996).

Listina temelji na dveh temeljnih načelih, s katerima omejuje državno oblast. Prvo je načelo subsidiarnosti, katerega cilj je decentralizacija javnih zadev oziroma pristojnosti na najprimernejšo raven oblasti. Načelo subsidiarnosti, ki ima sicer tudi filozofski in pravni pomen, v institucionalnem in upravno-organizacijskem pogledu pomeni stalen razmislek o razdelitvi pristojnosti glede urejanja in odločanja o javnih zadevah in sredstvih za njihovo uresničevanje. V žarišču pozornosti je državljan, opremljen s sodobnimi pravicami, svoboščinami in novimi potrebami (Vlaj 2005: 26). Načelo subsidiarnosti išče nenehno ravnovesje med svobodo posameznika in različnimi oblastmi,³ pomeni pa tudi, da država in mednarodne institucije, predvsem EU, upoštevajo vlogo in položaj lokalnih in regionalnih oblasti v posamezni državi.⁴ Načelo subsidiarnosti zahteva od države stalni premislek o razdelitvi pristojnosti med različne nivoje oblasti glede upravljanja in odločanja o javnih zadevah in sredstvih za njihovo uresničevanje. Subnacionalne ravni oblasti bi naj v skladu z njim dobile pristojnosti na tistimi javnimi zadevami, ki ne morejo biti boljše in učinkovitejše uresničevane na vertikalno višjih ravneh oblasti in ki so jih hkrati sposobne opravljati. Načelo subsidiarnosti se vsebinsko veže na drugo temeljno načelo Evropske listine lokalne samouprave, tj. načelo koneksitete. To deluje kot nekakšna varovalka, saj lokalne skupnosti varuje pred delegacijo novih nalog, če

¹ Zakon o ratifikaciji evropske listine lokalne samouprave (MELLS), Uradni list RS, 57/1996.

² Listina je sicer v Sloveniji začela veljati 1. marca 1997.

³ Council of Europe, Definition and limits of the principle of subsidiarity, Local and regional authorities in Europe, 55, Council of Europe Press, 1994.

⁴ Vmesno poročilo št. PE 204–739 z dne 20. aprila 1993 z naslovom "Lokalne oblasti v politični in institucionalni zgradbi Evropske unije: načelo subsidiarnosti in Odbor regij."

zanje istočasno niso zagotovljena tudi primerna finančna sredstva. Menimo, da obe načeli v slovenski ureditvi lokalne samouprave nista ustrezno implementirani in se v zakonodaji ne upoštevata v zadostni meri, čeprav je ratificiran mednarodni dokument (Evropska lista lokalne samouprave) v pravni hierarhiji nad slovenskimi zakoni. V nadaljevanju bomo zato analizirali po našem mnenju neustrezno zastavljen krog pristojnosti slovenskih občin, kar se pogosto – in z empiričnimi raziskavami, ki jih bomo predstavili, tudi dokazljivo – kaže v upravljavski nesposobnosti slovenskih občin, kar še zlasti velja za množico majhnih občin.

2 Pristojnosti in naloge občin

Pristojnosti občin so ustavna kategorija, saj jih ureja že Ustava RS (2006) v svojem 140. členu, ko pravi, da v pristojnost občin spadajo lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine. Država lahko z zakonom prenese na občine opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, če za to zagotovi tudi potrebna sredstva. Sodobne občine so tesno vpete v državni sistem, saj najpogosteje opravljajo tiste javne naloge, ki jim jih določa in nanje prenaša država. Šmidovnik je iz nemškega modela lokalne samouprave povzel skupini nalog, ki so značilne tudi za slovenski prostor. V prvi skupini so tiste naloge, ki jih država določi občini kot njene (občinske) naloge, v drugi skupini pa so naloge, ki jih država prenese na občino iz državnih pristojnosti (prenesene naloge). Če sledimo tej kategorizaciji, pridemo do naslednje delitve nalog, ki jih opravljajo sodobne občine:

- zadeve lokalnega pomena: gre za naloge, ki so po svojem pomenu izvirno občinske in si jih občine s svojimi akti določajo same v okvirih ustavne avtonomije. Obseg zadev lokalnega pomena se lahko v času spreminja, a velja, da v to kategorijo spadajo zadeve skupnega pomena za življenje in delo prebivalcev ter razvoj gospodarstva.
- lokalne zadeve, ki jih občinam določi država s svojimi zakoni: praviloma se to zgodi s področnimi zakoni o posameznih dejavnostih; določene naloge pa lahko občine izvajajo v lastni pristojnosti kot svoje naloge.
- prenesene naloge državne uprave, ki jih država s svojimi zakoni prenaša v izvajanje občinam: država mora za te prenesene naloge zagotoviti tudi ustrezna finančna sredstva v skladu z načelom koneksitete, hkrati pa državni organi nadzorujejo občinske organe pri opravljanju teh nalog (Šmidovnik 1995: 73).

Prvi dve vrsti nalog predstavljata lastne naloge občine, vendar so le prvo navedene lokalne zadeve dejansko izvirne občinske naloge, ki si jih občina določa sama in le za njih uživa ustavnopravno varstvo, medtem ko drugo navedene lokalne zadeve občini določi država in nanje občine praviloma nimajo neposrednega vpliva. Obe vrsti nalog opravljajo občine povsem samostojno, država opravlja le nadzor zakonitosti. Pri prenesenih nalogah državne uprave pa lahko država poleg nadzora

zakonitosti opravlja še nadzor strokovnosti in primernosti odločitev občinskih organov. Mogoče je pogojno reči: če gre pri lastnem delovnem področju v prvi vrsti za pravico občine, pa gre pri prenesenem delovnem področju v prvi vrsti za dolžnost občine (Grafenauer 2000: 35).

Občina je nastala iz potreb prebivalstva po organiziranem reševanju skupnih težav v določeni lokalni skupnosti. Ta vzrok, ki je sprožil nastanek občine, še danes močno definira področja delovanja in nalog občine. Medtem ko država v pretežni meri še vedno deluje oblastno, je pri občini poudarek na skrbi za osnovne javne potrebe. Izvirne naloge občine lahko razvrstimo po petih glavnih funkcijah:

- servisna funkcija se izraža v odgovornosti za izvajanje lokalnih javnih služb (npr. na področju zdravstva, šolstva in socialnega varstva);
- funkcija gospodarjenja z lokalno infrastrukturo ali lokalnim javnim dobrim;
- pospeševalna (razvojna) funkcija se kaže v občinskem usmerjanju razvoja na svojem območju (npr. gospodarskih dejavnosti, kot sta obrt in turizem; negospodarskih dejavnosti, kot so kultura, varstvo okolja in gradnja neprofitnih in socialnih stanovanj);
- funkcija prostorskega urejanja, s katero se vpliva na razvoj – svojimi akti občina določa namembnost svojega prostora in po njem razmešča dejavnosti (npr. območja, namenjena poselitvi, gospodarski dejavnosti, kmetijstvu);
- preko regulativne funkcije se občina kaže kot oblast in na prisilen način ureja pravna razmerja na svojem območju (Grafenauer 2000: 175).

Poleg izvirmih nalog so občine dolžne opravljati tudi prenesene naloge. Le-te so rezultat procesa dekoncentracije funkcij državne uprave, do katerega pride zaradi različnih vzrokov. Država prenaša del svojih pristojnosti na subnacionalne oblasti, kadar ocenjuje, a) da je mogoče na ta način učinkoviteje uresničevati posamezne zadeve, b) v večji meri upoštevati specifičnosti nekega območja, in c) približati upravo prebivalcem (Ribičič et al 1999: 264). Za delovanje občin pa je pomemben tudi obseg prenesenih nalog. Čim večji je, tem manj imajo lokalni organi resursov za uresničevanje lokalnih zadev, po drugi strani pa se tako tudi omejuje samostojnost občin, saj država pri prenesenih nalogah poleg nadzora zakonitosti opravlja tudi nadzor primernosti in strokovnosti dela občinskih organov (Grafenauer 2000: 45).

Na tem mestu je potrebno opozoriti tudi na interes države, ki je tudi v ozadju pravkar omenjene dekoncentracije funkcij državne uprave in v pre mnogih primerih žal ni v sozvočju in pričakovanjih lokalne skupnosti. Z drugimi besedami, ali je nacionalni interes vsota lokalnih interesov oziroma na katerih točkah prihaja do sklepanja kompromisa med državno in lokalno ravno. Na to vprašanje pravzaprav nihče ne išče odgovora, saj obe stanovski občinski organizaciji (Zveza občin Slovenije in Skupnost občin Slovenije) ne spodbujata neposrednega dialoga med državno in lokalno ravno ter iskanja kohabitacije na področju prenosa nalog tako v kvalitativnem kot kvantitativnem pogledu. Prav gotovo je na vsaj v določenem pogledu na ta izhodišča navezati tudi razpravo o legitimnosti enostranskega

odločanja državne ravni v razmerju do lokalnih skupnosti ter posledično zmanjševanju legitimnost prve. Zato ni nenavadno, da statistike beležijo močan porast števila nestranskih predstavnikov v strukturah lokalnih oblasti, ki ga lahko že imenujemo departitizacija lokalne samouprave na Slovenskem. Takšno razmerje pa pomeni še konceptualno soočenje dveh marsikdaj nekompatibilnih sistemov – medtem ko prvi nacionalne interese postavlja v različne ideološke koncepte, kar je temeljna značilnost sleherne politične stranke, velja za drugega ideološka neobremenjenost in izrazito racionalno-funkcionalno reševanje problemov in situ.

Ena ključnih sprememb pravnega okvira na področju pristojnosti občin se je zgodila sredi leta 2006 s spremembo 140. člena slovenske ustave. Prejšnji 140. člen Ustave RS se je glasil: »V pristojnost občine spadajo lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine. Po predhodnem soglasju občine ali širše samoupravne lokalne skupnosti lahko država z zakonom prenese na občino ali širšo samoupravno lokalno skupnost opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, če za to zagotovi tudi sredstva. V zadevah, ki jih je na organe lokalne skupnosti prenesla država, opravljajo državni organi tudi nadzor nad primernostjo in strokovnostjo njihovega dela.« Z ustavnim zakonom o spremembah 121., 138. in 143. člena URS (2006) je prišlo do spremembe drugega odstavka, ki se sedaj glasi: »Država lahko z zakonom prenese na občine opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, če za to zagotovi tudi potrebna sredstva.«⁵

Z novo določbo se je ukinilo »predhodno soglasje«, ki je bilo glavna ovira, da v Sloveniji ni prišlo do prenosa posameznih nalog iz državne v občinsko pristojnost. Stara formulacija predhodnega soglasja je pomenila, da bi moral Državni zbor RS za vsak zakon, v katerem bi želel določiti kakšno pristojnost za občino, dobiti prej soglasje od vseh občin in se z njimi pogajati za ustrezna sredstva, s katerimi naj bi izvajale prenesene naloge (Šmidovnik 1995: 162). Te določbe so onemogočale vsak prenos državnih nalog na občine, in sicer zaradi nejasnosti samega postopka prenosa in nevarnosti kaosa v upravi, če bi soglasje za prenos posameznih pristojnosti dale le nekatere občine, druge pa ne (Šmidovnik 1999: 195). V bistvu se je to staro določbo o prenosu posameznih nalog iz državne pristojnosti razumelo po eni strani kot ureditev, ki državi onemogoča posege v avtonomno sfero lokalne skupnosti, po drugi strani pa je predstavljala nepremostljivo oviro za prenos državnih funkcij na

⁵ Prav to pa je dandanes, ko sredstev primanjkuje, postalo aktualno vprašanje, na kar opozarja tudi predlog prenosa pristojnosti nadzora nad gradnjo enostavnih objektov na občine, kot so si ga zamislili avtorji Zakona o gradbeni inšpekciji. Po mnenju Skupnosti občin Slovenije (SOS) želi država s tako ureditvijo na občine prenesti 60 odstotkov trenutnega dela gradbenih inšpektorjev, ne da bi bila zato zagotovljena finančna sredstva. Z drugimi besedami bi to pomenilo obravnavo okoli 12.000 primerov na leto, kar je nedvomno dodatna obremenitev za lokalne skupnosti (Petančič 2011: 4). Čeprav je takšen korak smiseln, saj je implementacija lokalnih prostorskih aktov in poznavanje dejanskih prostorskih razmer nedvomno na strani občin.

občine. Slednje se je pokazalo tudi v praksi, saj slovenske občine niso dobile v svoj delokrog nobenih prenesenih nalog iz državne pristojnosti (Haček 2003: 220).

Na področju funkcionalnega elementa slovenske lokalne samouprave je za razumevanje problematike ključen prvi odstavek 140. člena Ustave RS, saj je določeno delovno področje občin »izredno ozko in prejudicira majhne, malo pomembne in od države ostro ločene občine« (Šmidovnik 1995: 161). Tudi Haček (2003: 220) meni, da so pristojnosti v 140. členu zastavljene preozko, saj se »mora lokalna samouprava ukvarjati z vsemi lokalnimi zadevami, torej tudi s takšnimi, ki ne zadevajo le njenih prebivalcev«. Nekateri strokovnjaki (npr. Haček 2001: 245) menijo, da bi takšna ustavna ureditev, ki bi občinam poverila vse ali vsaj osnovne javne zadeve lokalnega pomena, omogočila, da bi občine primerno razširile svoje pristojnosti in tako utrdile položaj suverenih lokalnih samoupravnih enot. Takšna ureditev bi bila tudi v duhu Evropske listine lokalne samouprave in bi nedvomno ustrežneje odražala spoštovanje načela subsidiarnosti. Vlaj ugotavlja, da gre v slovenski ureditvi za dokaj omejevalno ustavno opredelitev delovnega področja samoupravnih lokalnih skupnosti in da je, kar se tega tiče, ZLS nekoliko boljši, področni zakoni pa so pomanjkljivi (Vlaj 2004: 53).

Ocenjuje se, da imajo slovenske občine med 300 in 400 nalog in pristojnosti, ki so določene v več kot 130 predpisih (Lavtar 2005: 140). Izvirne naloge slovenskih občin določa 21. člen Zakona o lokalni samoupravi, v največji meri pa so naloge in pristojnosti občin določene v obsežni in razdrobljeni področni zakonodaji. Za zagotovitev kar največje preglednosti pri Inštitutu za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor vodijo katalog pristojnosti slovenskih občin, ki je prosto dostopen tudi na medmrežju.

Preglednica 1: Področni zakoni, ki urejajo delovanje lokalne samouprave v Sloveniji

Število zakonov, ki urejajo navedeno področje	
Državna ureditev	31
Pravosodje	5
Upravno pravo	15
Civilno pravo	5
Kazensko pravo	5
Gospodarsko pravna ureditev	9
Javne finance	10
Gospodarske dejavnosti	23
Negospodarske dejavnosti	39
Delovno pravo, zdravstveno in socialno varstvo	12
SKUPAJ	154

Vir: Lex Localis, dostopno na www.lex-localis.info (avgust 2011).

Iz preglednice 1 sledi, da je največ zakonov, ki zavezujejo slovenske občine na področju negospodarskih dejavnosti in državne ureditve. Trend obremenitve občin je z vidika občin negativen, saj je od leta 2007 naprej število področnih zakonov, ki določajo pristojnosti slovenskih občin, naraslo za 20 (Lužar 2007: 28). Vlaj je tako že leta 2004 ugotavljal, da imajo občine največ nalog in pristojnosti pri varstvu okolja in gospodarskih javnih službah (preskrba z vodo, ravnanje s komunalnimi odpadki, vzdrževanje cest, javnih poti, zelenih površin, čiščenje komunalnih in odpadnih voda, javna snaga in čiščenje javnih površin ipd.).

2.1 Državni nadzor nad delovanjem občin

Današnja lokalna samouprava ima v širokem smislu za posledico zaupanje upravljanja lokalnih zadev predstavnikiškim telesom občin, ki neposredno skrbijo za te zadeve, imajo funkcijo, ki jo opravljajo z lastno odgovornostjo. Načela lokalne samouprave temeljijo na treh temeljnih idejah: lokalne oblasti lahko imajo lastno upravno strukturo, so opremljene z lastnimi pooblastili in svobodno upravljajo lastne zadeve, kar izključuje podrejenost drugim telesom in uporabo metod, povezanih z načelom hierarhije. Sistemi nadzora nad dejavnostjo občin obstajajo zato, da preprečujejo preseganje okvirov in zagotavljajo ravnovesje med javnimi interesi, interesi lokalne skupnosti in individualnimi pravicami, za katere si prizadevajo avtorji ustave in zakonov. Nadzor, ki presega te cilje in gre čez to, kar je razumno za doseg te ciljev, mora biti pregledan in odpravljen (Vlaj, 1998: 302).

Slovenski sistem lokalne samouprave ne pozna upravnega nadzora v zadevah v izvorni pristojnosti občin. V primeru izvajanja izvornih nalog občin je ustavno določeno (144. člen), da opravljajo državni organi le nadzor nad zakonitostjo dela organov lokalnih skupnosti. Nadzorstvo nad zakonitostjo aktov občin v zadevah iz njihove pristojnosti izvršujejo ministristva. Nadzor nad zakonitostjo dela občinskih organov pomeni, da ima nadzorni organ pravico opozoriti občinski organ, da akt, ki ga je občina sprejela, ni v skladu z zakonom. Nadzorni organ mora občinskemu organu predlagati ustrezen rešitev, in če občinski organ nezakonitega akta ne popravi ali odpravi, mora nadzorni organ predlagati vladi, da pred ustavnih sodiščem zahteva začetek postopka za oceno skladnosti spornega akta z ustavo ali zakonom. Nadzorni organ nima pooblastila za razveljavitev ali spremembo odločitve občinskega organa, to je mogoče le v sodnem postopku. Če občina ne izvaja nalog iz izvorne pristojnosti v skladu z zakonom ali drugim predpisom, jo pristojno ministristvo opozori in ji predlaga izpolnitev naloge. V kolikor občina kljub temu v določenem roku naloge ne izvrši in bi zaradi tega utegnile nastati škodljive posledice za ljudi, premoženje in okolje, mora ministristvo posamezno nalogo iz pristojnosti občine neposredno opraviti samo, in sicer na stroške občine. Državni nadzor nad opravljanjem izvornih nalog je pomanjkljiv, saj država nima učinkovitega sredstva proti nezakonitemu ravnanju in samovoljni organov lokalnih skupnosti, saj lahko izvaja nadzor le nad akti lokalnih skupnosti, ne pa tudi nad organi samimi. V

Zakonu o lokalni samoupravi (2007: 90b. člen) je sicer predviden tudi ukrep razpustitve občinskega sveta, vendar le v primeru nesprejetega proračuna⁶ v letu, za katero ni bil sprejet proračun, če tudi za prihodnje leto ne sprejme v skladu z zakonom predloženega in pripravljenega proračuna, ki bi začel veljati ob začetku leta ali če se v posameznem koledarskem letu po najmanj trikratnem sklicu sploh ne sestane na sklepni seji. O razpustitvi občinskega sveta oziroma razrešitvi župana⁷ odloča Državni zbor RS na predlog vlade.

Preden izda sklep o razpustitvi občinskega sveta oziroma razrešitvi župana, mora Državni zbor RS opozoriti občinski svet oziroma župana na njegovo nezakonito ravnanje ter mu predlagati, kako naj v primernem roku te nezakonitosti odpravi. Če občinski svet oziroma župan ravna v skladu z opozorilom, Državni zbor RS postopek o razpustitvi oziroma razrešitvi s sklepom ustavi. Državni zbor RS razpusti občinski svet oziroma razreši župana, če ugotovi, da razlogi niso odpravljeni, da so bili uporabljeni vsi milejši zakoniti ukrepi in je predčasna razpustitev občinskega sveta oziroma razrešitev župana v danem primeru primeren in nujen ukrep za zagotovitev lokalne samouprave v občini.⁸ Če je občinski svet razpuščen, opravlja nujne naloge iz njegove pristojnosti v času do izvolitve novega občinskega sveta župan. Župan mora svoje odločitve predložiti v potrditev novoizvoljenemu občinskemu svetu takoj, ko se ta sestane na prvi seji. Če je razrešen župan, opravlja nujne naloge iz njegove pristojnosti do izvolitve novega župana podžupan oziroma član občinskega sveta, ki je v skladu s tem zakonom določen začasno opravljanje funkcije župana, če je ta predčasno razrešen.

Glede nadzora nad zakonitostjo delovanja občinskih organov v primerih, ko ti izvršujejo naloge iz državne pristojnosti, ki so jim z zakonom prenesene v izvajanje, ministrstva odločajo o pritožbah zoper odločbe, ki jih občinski organi izdajajo na prvi stopnji, nadzorujejo primernost in strokovnost dela občinskih organov ter imajo druge, z zakonom določene pristojnosti za zagotovitev pravnega in nemotenega izvajanja državnih pristojnosti (upravni nadzor). K navedenim področjem nadzora je potrebno dodati še finančni nadzor. Nadzorstvena pravica države v prenesenem delokrogu je precej široka. Posega na področja organizacije uprave, izpolnjevanja zasedbe delovnega mesta v upravi, načina opravljanja nalog iz državne pristojnosti

⁶ Kar pa se v praksi kljub temu, da nekatere občine niso imele sprejetih proračunov tudi več let zapored (najbolj znan je primer občine Velika Polana v mandatnem obdobju 1998–2002), še ni nikoli zgodilo.

⁷ Tudi župana lahko Državni zbor RS predčasno razreši, če ne izvršuje odločb ustavnega sodišča ali pravnomočnih odločb sodišča, pristojnega za upravne spore, ki mu nalagajo z ustavo in zakonom skladno ravnanje.

⁸ Občinski svet oziroma župan lahko sicer v 30 dneh po prejemu vloži zahtevo za presojo ustavnosti sklepa državnega zbora iz prejšnjega odstavka. Če zahteva ni vložena v roku oziroma, če ji ni ugodeno, je občinski svet razpuščen oziroma župan razrešen z dnem objave odločitve državnega zbora oziroma ustavnega sodišča (Zakon o lokalni samoupravi, 2007: 90c. člen).

in drugo. Zakon o upravi pa ne dovoljuje le ugotavljanja kršitev in njihovo odpravo, ampak državni upravi omogoča tudi neposredno poseganje v občinsko upravo, zato ne moremo govoriti o posebni avtonomiji občine, ko gre za prenesene zadeve.

Država izvaja nad občinami tudi proračunski nadzor z namenom, da bi se s proračunskimi sredstvi razpolagalo učinkovito in na zakonit način. Proračunski nadzor je del finančnega nadzora, ki predstavlja najstarejšo obliko nadzora v upravi. Proračunski nadzor se deli na nadzor učinkovitosti trošenja proračunskih sredstev in na nadzor zakonitosti v formalnem in materialnem smislu glede razpolaganja z javnimi sredstvi. Finančni nadzor nad poslovanjem občin pa ne obstaja samo na državni ravni, ampak ga opravljajo tudi nadzorni odbori občin na lokalnem nivoju⁹. Nadzor nad zakonitostjo in smotnostjo uporabe proračunskih sredstev opravlja tudi Računsko sodišče Republike Slovenije, ki je po 150. členu ustave najvišji organ kontrole celotne javne porabe. Računsko sodišče preverja poslovanje samoupravnih lokalnih skupnosti ter pravnih oseb, ki jih le-ta ustanovi ali je njihov lastnik. Najemanje posojil nadzira Ministrstvo za finance, ki izvaja tudi nadzor nad vsemi sredstvi, ki jih je država dolžna zagotoviti občin; zlasti je pomemben nadzor v okviru prenesenega delokroga, kjer Ministrstvo za finance nadzoruje materialno, finančno in računovodsko poslovanje uporabnikov ter zakonitost in namenskost porabe proračunskih sredstev¹⁰.

⁹ Nadzorni odbori predstavljajo najvišje organe nadzora javne porabe v občini in so v določenem pogledu vmesni člen, saj ob ugotavljanju morebitnih nepravilnosti pri poslovanju občin o tem obvešča pristojno ministrstvo in računsko sodišče. Vez se prepoznava tudi v relaciji izdelave poročila nadzornega odbora, katerega obvezne sestavine določi minister pristojen za lokalno samoupravo, v soglasju z ministrom, pristojnim za finance (Zakon o lokalni samoupravi, 2007: 32. in 32.a člen). Ker gre za nepoklicno opravljanje nalog nadzornika in ker gre tudi pri samem imenovanju tako članov kot predsednika nadzornega odbora velikokrat za politično vprašanje in manj za primernost kandidatov, ki bi lahko opravljali svoje delo v skladu s pričakovanji zakonodajalca, so nepravilnosti, ki bi jih ugotovil nadzorni odbor in jih tudi v primeru neupoštevanja prijavil ustreznim organom na državni ravni, težje in le redko izsledljive ter dokazane.

¹⁰ Posebno poglavje predstavlja zadolževanje občin, ki ga urejajo 10. 10. a in 10. b člen zakona o Zakona o financiranju občin (UL RS št.123/2006, 101/2007 –Odl. US, 57/2008, 94/2010, 36/2011). V teh členih so jasno določena merila zadolževanja in neposrednega nadzora države z obveznim izdajanjem mnenj ministra pristojnega za finance ter izključno namensko zadolževanostjo. Pa vendar obstajajo izjemne razlike med posameznimi občinami v stopnji zadolženosti, med katerimi obstajajo tudi takšne, ki se zadolžujejo brez soglasja države ali pa se zadolžujejo kljub jasnim negativnim mnenjem ministrstva za finance. Nekatere med njimi so imele dolgo časa tudi blokirane račune, kot je primer občine Štore v letu 2007. Med njimi je tudi občina Gornji Petrovci, ki sicer pripravlja sanacijski program, a ima še vedno blokiran račun. Računsko sodišče je sicer izdalo več negativnih mnenj poslovanjem slovenskih občin, vendar neposrednih (morebitnih tudi kazenskih) sankcij odgovorne osebe, kar so po zakonu županje in župani, ni nosil nihče (Poročilo o stanju zadolženosti občin in pravnih oseb javnega sektorja na dan 31. 12. 2010).

3 Upravljalvska (ne)sposobnost občin

Lokalna samouprava je del javnega sektorja, katerega delovanje velja, zlasti v času sedanje globalne ekonomske krize, za kronično neučinkovito iz več razlogov: (1) posledice ekonomskih, socialnih, političnih in drugih kompleksnih odnosov, v katere posega lokalna oblast (občinski svet, župan) s svojimi politikami, ki so lahko mnogostranske in nepredvidljive, kar otežuje oblikovanje politik, ki bi ustrezale vsem situacijam in prizadetim subjektom; (2) omejen nadzor »vladajočih« nad procesi, ki jih želijo uravnati; (3) oblikovalci zakonodaje (občinskih aktov in podzakonskih predpisov) imajo omejen nadzor nad njenim izvajanjem, saj je župan politično avtonomen subjekt, ki ni neposredno odgovoren občinskemu svetu in vladajoči koaliciji v njem; in (4) delovanje nekaterih političnih predstavnikov je izven javnega interesa in zgolj v interesu ožjih skupin in lobijev (Osborne in Gaebler, 1992; Svava, 1993).

Ravno zaradi vtisa o neučinkovitosti in posledic globalne ekonomske krize se danes povsod po svetu od javnega sektorja zahteva smotrnejša poraba javnih financ ter zmanjševanje izdatkov, po drugi strani pa se javna uprava srečuje z zahtevami po večji učinkovitosti, hitrejšem delovanju in zagotavljanju kakovostnejših storitev, ki so občanu bližje. Občinska uprava bi morala v okviru procesa posodabljanja uresničevati številne cilje, predvsem pa dosegati boljše in učinkovitejšo organiziranost dela, ekonomično porabo finančnih sredstev (intenzivnost pri njihovem pridobivanju), motivirati svoje zaposlene, se usmeriti k občanu, razvijati princip konkurence med izvajalci javnih storitev, dosegati boljše kakovost dela, uspešnost in strokovnost uprave, izboljšanje javnosti in preglednosti dela, informatizacijo upravnih opravil, učinkovito skupno reševanje zadev širših razsežnosti, učinkovito sodelovanje z ožjimi deli občin in izgradnja čimbolj pozitivne podobe občine. Posameznik prihaja v razmerje z občinsko oblastjo tudi kot uporabnik storitev občinske uprave. Mnenje občanov o državnih in tudi o občinski upravi je pretežno negativno. Med uporabniki storitev se vse bolj pojavljajo zahteve po kakovostnih, hitrih in strokovnih storitvah. Zato je nujno da tudi občinska uprava posluje v skladu s pričakovanji občanov, v skladu s spoznanji in tehnikami sodobnega menedžmenta, in ne zaprto ter samozadostno, temveč odprto, hitro in učinkovito, v skladu s standardi v negospodarskem sektorju¹¹. Vse več držav namenja v zadnjih nekaj letih posebno pozornost kakovosti v javni upravi (Norton, 2002). To se dokazuje tudi s tekmovanji in podeljevanjem spričeval kot tudi uglednih državnih in mednarodnih priznanj za kakovost. S tem seveda tudi spodbujajo prizadevanja za pozitivne spremembe v državnih in občinskih upravah:

¹¹ Pomembno tem dejstvom ob bok pa je potrebno postaviti tudi nerazumevanje in slabo (če sploh) ločevanje med strukturami občinskega in državnega uradništva, še posebej, kadar gre za delitev prostorov med upravnimi enotami in občinsko upravo. To v nekaterih primerih vodi v vznemirjenje strank, ki ne razumejo jasnih razmejitev pristojnosti in generira dodatno napetost pri poslovanju predstavniki javne uprave na sploh.

za izboljšanje kakovosti storitev, odnosa do strank, povečanja zadovoljstva uporabnikov in zaposlenih, zmanjšanja stroškov storitev. Pomemben korak na poti k poslovnim odličnosti v javni upravi je predvsem samokritično spoznanje, kako nujno jo je posodobiti, spremeniti, jo približati uporabnikom njenih storitev, jo poceniti in narediti prilagodljivo, hitro, kakovostno, prijazno in zelo strokovno (Prašnikar, 2000: 240)¹².

Glede na to, da je organiziranost lokalne skupnosti določena z zakonom, prav tako njeni organi, njihove naloge, pristojnosti in odgovornosti, »manevrskega prostora« brez zakonskih sprememb za spremembe v statičnem delu organiziranosti ni ravno veliko. Zato so vse slovenske občine bolj ali manj (odvisno od velikosti), organizirane po istem modelu, z enakimi nazivi oddelkov in delovnih mest v upravi. Ne glede na to pa je možno opustiti, vsaj pri operativnem delu, v upravi zakoreninjeno birokratsko oziroma linijsko organizacijsko strukturo. Občinska uprava ima po reformi vse manj »birokratskih« upravnih nalog in vse več nalog storitvenega podjetja. Temu primerno je potrebno vpeljati sodobnejše metode organiziranja, kot so projektne skupine in podobno. Občinsko upravo je moč organizirati v skladu s sodobnimi organizacijskimi teorijami, ki upoštevajo vedno večje število organizacijskih spremenljivk, zlasti tistih, ki so povezane s človeškim dejavnikom v organizacijah. Veliko možnosti za spreminjanje organiziranosti občinske uprave je v dinamičnem delu organiziranosti¹³. V okviru teh možnosti lahko upravljalno sposobnost lokalnih uprav merimo z različnimi indikatorji, ki so vezani na različne aspekte delovnega procesa, na kadrovsko-organizacijski vidik, na uvajanje načel v občinsko upravo in na sodelovanje z ostalimi institucijami.¹⁴

¹² Verjetno bi bilo nujno potrebno v prihodnje okrepiti strokovno izobraževalno delo predvsem na področju lokalne samouprave oziroma zaposlenih v občinskih upravah, saj se velikokrat kaže strokovna podhranjenost pri vsakdanjem delu s strankami, kar v marsičem zmanjšuje tako samo učinkovitost dela uprave kot odnos občank in občanov do predstavnikov uprave.

¹³ Vendar so za organiziranje in reformiranje občinskih uprav zelo stroge omejitve, ki jih lahko razdelimo v dve kategoriji: prvo predstavlja politični konsenz, medtem ko druga združuje zakonske omejitve, izhajajoč iz pravnih norm delovanja, zaposlovanja in organiziranja dela javnih uslužbencev. Če je na področju druge kategorije povsem jasno, kakšne so te omejitve, velja omeniti nekaj specifičnosti pri prvi kategoriji, kjer je potrebno za kakršno koli reformiranje struktur v občinski upravi (gre za oblikovanje temeljnih organizacijskih struktur, kamor prištevamo oblikovanje oddelkov) potrebno politično soglasje na občinskem svetu. Prav to pa lahko temeljito spremeni namen župan in županov pri izvajanju prenekaterih temeljnih reform v občinskih upravah.

¹⁴ Z namenom prikaza trenutne upravljalne sposobnosti in zmogljivosti slovenskih občinskih uprav uporabljamo nekatere rezultate raziskave »Upravljalna sposobnost in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah«, ki je bila izvedena na Fakulteti za družbene vede (2007), ki sta jih v svojem prispevku za revijo *Lex Localis* temeljito analizirala Haček in Bačlija (2009). V okviru raziskave je bilo anketiranih 118 direktorjev občinskih uprav, na vsa vprašanja pa je odgovorilo 108 direktorjev občinskih uprav.

Že v izhodišču prispevka smo postavili tezo o problematičnosti povezave upravljalvske sposobnosti slovenskih občin z njihovo velikostjo. Glede na precejšnjo pestrost slovenskih občin v smislu njihove velikosti je izvajanje nalog, ki so bolj ali manj enake, za majhne občine izredno zahtevno, večjim pa ne dopušča kreativnega oblikovanja lokalnega okolja. Glede na to, da je v občinskih upravah povprečno zaposlenih 24 uslužbencev, v dobri polovici občin pa je manj kot deset zaposlenih (Haček in Bačlija, 2009: 318), je jasno, da nekatere občine precej težje zagotavljajo izvajanje upravnih nalog. Omenjena avtorja v analizi nesporno ugotavljata, da sta velikost občine in upravljalvska sposobnost občinske uprave povezani. Da bi to povezanost prikazala, sta najprej ocenila, kakšno upravljalvsko sposobnost ima posamezna občinska uprava. Stopnjo upravljalvske sposobnosti sta določila s pomočjo indeksa upravljalvske sposobnosti. Indeks upravljalvske sposobnosti (IUS) je sestavljen iz šestih indikatorjev. Prvi indikator vsebuje informacijo, ali število redno zaposlenih v občinski upravi zadošča za izvajanje vseh nalog občinske uprave; drugi indikator meri, ali se v okviru občinske uprave izvaja nadzor kakovosti; tretji indikator meri, ali občinska uprava pri organizaciji uporablja informacijsko-organizacijske sisteme; četrty indikator meri, ali občinska uprava za komuniciranje z občani uporablja e-pošto; peti indikator meri, ali občina sodeluje z okoliškimi občinami; šesti indikator pa meri, ali občinska uprava nudi pomoč pri izvajanju del drugim občinam. Občinska uprava, kjer sta avtorja zabeležila pozitiven odgovor pri do dveh indikatorjih, ima nizko upravljalvsko sposobnost; uprava z tremi ali štirimi pozitivnimi odgovori ima srednjo upravljalvsko sposobnost; občinska uprava s petimi ali šestimi pozitivnimi odgovori pa ima visoko upravljalvsko sposobnost. Avtorja ugotavljata, da ima več kot polovica (55,6%) analiziranih občin srednjo stopnjo upravljalvske sposobnosti, skoraj tretjina (31,5%) pa nizko stopnjo upravljalvske sposobnosti; le 13% občin ima visoko stopnjo upravljalvske sposobnosti (Haček in Bačlija, 2009: 341)

Tabela 2: Velikost občine in upravljalvska sposobnost (v %)

Velikost občine (št. prebivalcev)	Stopnja upravljalvske sposobnosti			Skupaj
	Nizka	Srednja	Visoka	
do 2000	50%	43,8%	6,3%	100%
2001 – 5000	39,3%	57,1%	3,6%	100%
5001 – 10000	22,6%	58%	19,4%	100%
10001 – 20000	26,3%	57,9%	15,8%	100%
nad 20000	21,4%	57,1%	21,4%	100%

Vir: Raziskava »Upravljalvska sposobnost in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah« (Fakulteta za družbene vede, 2007). N = 108.

Iz tabele 2 izhaja, da imajo majhne občine (občine do 5000 prebivalcev) praviloma srednjo in nižjo stopnjo upravljalvske sposobnosti, večje (z več kot 5000 prebivalci) pa srednjo do visoko stopnjo upravljalvske sposobnosti. Mejo, ko se relativno nizka upravljalvska sposobnost prevesi v srednjo do visoko, je mogoče precej jasno zaznati

pri občinah, ki imajo nad 5000 prebivalcev. Zlasti problematične so s tega vidika zelo majhne občine (do 2000 prebivalcev), kjer jih kar 93,8% beleži nizko ali sredno stopnjo upravljalne sposobnosti.

4 Sklep

Postreformno obdobje, v katerem se nahajamo, je obremenjeno z opravljeno privatizacijo gospodarstva, vzpostavljanjem demokratičnega političnega sistema in zlasti procesi oblikovanja sodobnega državnopravnega aparata skupaj z reformo lokalne samouprave. Tudi v lokalnih skupnostih se občutijo različne tranzicijske težave in sistemske nedorečenosti, pri čemer lahko storimo veliko že s tem, da se jih samokritično zavedamo in upravni sistem organiziramo tako, da težave z nenehnim posodabljanjem uprave in predvsem usposabljanjem kadrov kontinuirano odpravlja. Težav pri delovanju občin in občinskih uprav je še vedno precej, saj sredi 90. letih vzpostavljen sistem lokalne samouprave nikoli ni bil do konca izgrajen, prav tako pa nikoli niso bile v popolnosti uresničene zaveze, sprejete z ratifikacijo Evropske liste lokalne samouprave. Na področju funkcionalnega elementa slovenske lokalne samouprave je za razumevanje problematike ključen prvi odstavek 140. člena Ustave RS, saj je določeno delovno področje občin zastavljeno preozko, saj se »mora lokalna samouprava ukvarjati z vsemi lokalnimi zadevami, torej tudi s takšnimi, ki ne zadevajo le njenih prebivalcev« (Haček 2003: 220). Nekateri strokovnjaki menijo, da bi ustavna ureditev, ki bi občinam poverila vse ali vsaj osnovne javne zadeve lokalnega pomena, omogočila, da bi občine primerno razširile svoje pristojnosti in tako utrdile položaj suverenih lokalnih samoupravnih enot. Takšna ureditev bi bila tudi v duhu Evropske listine lokalne samouprave in bi nedvomno ustrežneje odražala spoštovanje načela subsidiarnosti. Na podlagi zbranih in predstavljenih podatkov lahko tudi sklenemo, da relativno omejena upravljalna sposobnost manjših občin pritrjuje kritikom drobljenja slovenskih občin. Manjše kot so občine, manjša je verjetnost, da bodo njihove občinske uprave sposobne nemotenega delovanja, ki bi omogočalo zadovoljevanje potreb občanov in izvajanje lokalnih javnih politik. Morda ni naključje, da je 5000 prebivalcev določena zakonska meja za ustanovitev nove občine. Tem dejstvu ob bok je potrebno tudi poudariti strokovno in finančno sposobnost oblikovanja, pripravljanja, prijavljanja in realizacijo posameznih projektov. EU in v tem smislu tudi država je vse bolj naklonjena izvajanju tistih operacij, ki presegajo meje sicer manjših občin, hkrati pa so z vidika pripravljanja dokumentacije in zagotavljanje praviloma nujnega deleža sofinanciranja, skrajno zahtevni. Zato se v vsakdanjem življenju občine s tem fenomenom spopadajo bodisi preko outsourcinga inženiringa že v času priprave projektov (kar sicer draži sam projekt ter hkrati predstavlja erozijo nadzora in vpogleda lokalne skupnosti) bodisi se odločajo za povezovanje z drugimi občinami pri tvorjenju občinskih konzorcijev (kar pa otežuje koordinacijo izvajanja aktivnosti in projektne entropijo).

Vendar politična sedajnost česa podobnega ne zagotavlja, saj bi bilo pred nadaljnjim urejanjem razmerij med državo in občino potrebno vsaj fragmentalno določiti razmerje med novo ravno upravljanja – pokrajinami. Koliko in predvsem katera pooblastila bi bilo potrebno prenesti na raven pokrajin in v kakšni organizacijski strukturi bi se nato nahajale občine, so vprašanja, na katere v celoti še ne vemo odgovorov. Če k temu prištejemo še nedorečenosti na področju financiranja ter upoštevamo razmišljanje zmanjševanja sredstev za lokalno samoupravo tudi v prihodnje, bistvenega napredka pri po mnenju avtorjev nujne nadaljnje osamosvojitve lokalnih skupnosti, ni pričakovati. Zato bo vsaj v bližnji prihodnosti Republika Slovenija najverjetneje ostala unitarna država z dokaj nejasnimi opredelitvami pristojnosti lokalnih skupnosti, za kar je vsaj deloma iskati razloge tudi v nepripravljenosti političnih elit za omejitve njihovih moči na lokalni ravni ter kroničnemu nezaupanju in tudi podcenjevanju tako sposobnosti in pripravljenosti zaposlenih v občinskih upravah ter vseh občinskih funkcionarjev.

5 Bibliografija

- (2006): Ustava Republike Slovenije, neuradno prečiščeno besedilo, dostopno na <http://www.dz-rs.si/?id=150&docid=27&showdoc=1> (avgust 2011).
- (2007): Raziskava Upravljalvska sposobnost in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Council of Europe (1994): Definition and limits of the principle of subsidiarity; Local and regional authorities in Europe. Strasburg: Council of Europe Press.
- Grafenauer, B. (2000): Lokalna samouprava na Slovenskem: teritorialno-organizacijske strukture. Maribor: Pravna fakulteta.
- Haček, M. (2001): Ustavne spremembe in uvajanje širših samoupravnih lokalnih skupnosti v Sloveniji. V Zajc D. (ur.): Slovenska država – ob deseti obletnici. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Haček, M. (2003): Odnos med državo in lokalno samoupravo v Republiki Sloveniji. V Brezovšek M. in Haček M. (ur.): Globalizacija in državna uprava. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Haček, M. in Bačlija, I. (2009): Upravljalvska sposobnost slovenskih občin. *Lex localis*, 7 (3): 307–346.
- Lavtar, R. (2005): Nadzor nad delovanjem lokalne samouprave. V Brezovšek M. in Haček M. (ur.): Lokalna demokracija II. Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Lužar, T. (2007): Načelo koneksitete in slovenska lokalna samouprava (diplomsko delo). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Norton A.J. et al (2002): Community Capacity. San Francisco: Jossey-Bass.
- Osborne, D. in Gaebler, T. (1992): Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. New York, London, Victoria, Toronto, Auckland: Plume/Penguin Books.
- Petančič, S. (2011): Država bi občinam naložila dodatno delo, denarja pa ne bi dala, Novi zakon o gradbeni inšpekciji, Delo, 8. avgust, str. 4.

- Poročilo o stanju zadolženosti občin in pravnih oseb javnega sektorja na dan 31. 12. 2010, Vlada Republike Slovenije, 143. redna seja dne 7. 7. 2011.
- Prašnikar, A. (2000): Župan, direktor občinske uprave, občinska uprava. V Vlaj, S. (ur.), Župan in občina. Ljubljana: Visoka upravna šola, Ljubljana.
- Ribičič, C., Grad, F., Kaučič, I. in Kristan, I. (1999): Državna ureditev Slovenije. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Svara, J. H. et al (1993): The Effective Local Government Manager. Washington DC: International City/County management association.
- Šmidovnik, J. (1995): Lokalna samouprava. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Šmidovnik, J. (1999): Ustavnopravni problem regionalizacije Slovenije. Zbornik referatov, VI. dnevi slovenske uprave, Portorož. Ljubljana: Visoka upravna šola.
- Ustavni zakon o spremembah 121., 138. in 143. člena Ustave RS, Uradni list RS 68/2006.
- Vlaj, S. (1998): Lokalna samouprava – občine in pokrajine. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Vlaj, S. (2004): Lokalna samouprava – teorija in praksa. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Vlaj, S. (2008): Lokalna samouprava v Sloveniji: centralizem ali decentralizacija. V Brezovšek M. in Haček M. (ur.): Lokalna demokracija II, Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Zakon o lokalni samoupravi, Uradni list RS št. 94/2007-UPB2, 76/2008, 79/2009, 51/2010.
- Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELLS), Uradni list RS št. 57/1996.

Demokracija in participacija na lokalni ravni (konceptualni vidik)

MARJAN BREZOVŠEK & SIMONA KUKOVIČ

Povzetek Širjenje demokratičnih idej in pojav globalnega sistema sta prispevala k ponovni oživitvi lokalne demokracije. Težnje po demokratizaciji so pripeljale do novega poudarka lokalnega upravljanja pod ravno nacionalne države. Ta raven je namreč pogosto označena kot temelj demokracije. Kot prvo izpostavljamo domnevo o demokratičnemu presežku in obravnavamo izzive sodobne lokalne demokracije, nato pa se osredotočamo na videz te prenovljene lokalne demokracije. Od tod izhaja taksonomija različnih oblik politične participacije na lokalni ravni. Tako govorimo o izrazni (ekspresivni), policy in podporni obliki politične participacije. Namen tega prispevka je preučiti domneve tekmovalnih tipologij participacije in predlagati razvrstitev, ki je manj obremenjena z idealistično predstavo demokracije in ki nam omogoča izboljšanje ocene stanja politične participacije na lokalni ravni.

Ključne besede: • lokalna samouprava • demokracija • politična participacija
• Slovenija

NASLOVI AVTORJEV: dr. Marjan Brezovšek, izredni profesor, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, Kardeljeva ploščad 5, 1000 Ljubljana, Slovenija, e-pošta: marjan.brezovsek@fdv.uni-lj.si. Simona Kukovič, mlada raziskovalka, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, Kardeljeva ploščad 5, 1000 Ljubljana, Slovenija, e-pošta: simona.kukovic@fdv.uni-lj.si.

DOI: 10.4335/2012.001.19-37
ISBN 978-961-6842-06-8 (pdf) © 2012 Lex localis
Dostopno na <http://www.lex-localis.info>.

Democracy and Participation at Local Level (Conceptual Aspect)

MARJAN BREZOVŠEK & SIMONA KUKOVIČ

Abstract Globalisation of democratic ideas and the emergence of a global system have contributed to a resurgence of the local democracy. The pressures for democratization have led to new emphases on local governance below the level of the nation-state. This level is often characterized as both the breeding and proving ground of democracy. Reviewing the literature we will start from its alleged democratic surplus and look into the challenges contemporary local democracy faces; we also focus on the appearance of this (re)new(ed) local democracy. From this, a taxonomy of various forms of political participation at the local level is created, where forms of active political participation are classified as expressive, policy, and supportive forms of political participation. This paper has a modest objective: to examine assumptions behind competing typologies of participation, and to propose classification framework less laden by idealist notions of democracy, which allows us to make a better assessment of the state of political participation at the local level.

Keywords: • local self-government • democracy • political participation • Slovenia

CORRESPONDENCE ADDRESS: Marjan Brezovšek, PhD, associate professor, University of Ljubljana, Faculty of Social Sciences, Kardeljeva ploščad 5, 1000 Ljubljana, Slovenia, email: marjan.brezovsek@fdv.uni-lj.si. Simona Kukovič, researcher, University of Ljubljana, Faculty of Social Sciences, Kardeljeva ploščad 5, 1000 Ljubljana, Slovenia, email: simona.kukovic@fdv.uni-lj.si.

DOI: 10.4335/2012.001.19-37
ISBN 978-961-6842-06-8 (pdf) © 2012 Lex localis
Available at <http://www.lex-localis.info>.

1 Aktualnost participacije državljanov na lokalni ravni

Lokalna samouprava in politika sta postali središče demokratičnega političnega razvoja. Dva glavna razloga za to sta: druga demokratična revolucija, utemeljena na participaciji, in vzpostavitev globalnega gospodarstva, ki opredeljuje lokalne pogoje miru in blaginje. Prvi razlog zahteva lokalno samoodločbo namesto usmerjanja od zgoraj (top-down), drugi osvobaja lokalno raven od centralne (državne) oblasti z zagotavljanjem alternativ za vire in podporo: novi viri so druge države in mednarodne agencije. Vprašanje lokalne demokracije je postalo kritično v novih demokracijah, kjer so nacionalne (državne) institucije vzpostavljene na šibki tradiciji lokalne avtonomije. Demokratične institucije morajo imeti lokalno utemeljitev, če nočejo biti samo nasprotna moč ali oblast, to je centralna uprava. Demokracija mora biti utemeljena na institucijah, ki so ljudem odgovorne na različne načine. Dokazana politična oblika demokracije je njena lokalna različica. Lokalna demokracija ima pozitivno konotacijo v tem smislu, da zagotavlja državljanom neposrednejši stik, udeležbo in nadzor nad institucijami in dogodki v njihovem življenjskem okolju oziroma predstavlja okvir razvoja ustavne demokracije. Izhodišče najdemo v Evropski listini o lokalni samoupravi, ki poudarja, da so lokalne oblasti eden od glavnih izvorov katere koli demokratične ureditve, da je pomembno demokratično načelo, ki velja v vseh državah, pravica državljanov, da sodelujejo pri vodenju javnih zadev, na tem pa temelji prepričanje, da se ta pravica najbolj neposredno uresničuje na lokalni ravni, da obstoj lokalnih oblasti s stvarno odgovornostjo lahko zagotavlja upravo, ki bo učinkovita in odprta ter blizu državljanom. Iz tega izhaja, da je test demokracije, ali lahko lokalne politične sile izražajo politične interese neodvisno od višjih ravni, in to tako pri oblikovanju kot pri implementaciji politik. To je možno ob predpostavki lokalno izvoljenih uradnikov in delitvi oblasti. Drugi kritični test demokracije je lokalna avtonomija (finančna in pravna). In tretji test demokracije je participacija državljanov na lokalni ravni v različnih oblikah, od klasičnih političnih do novih, ki krepijo civilno družbo.

V odločanju na lokalni ravni je predstavniška demokracija temelj političnega sistema in prevladujoča oblika demokracije. Sama participacija državljanov se prvenstveno nanaša na njihovo pravico, da izvoli ljudi, ki potem sprejemajo politične odločitve tudi zanje in jim omogočajo politično delovanje in odločanje. Državljeni lahko vsaj poskušajo vplivati na odločitve, zlasti tiste, ki se nanašajo nanje. Odločitve, ki jih sprejemajo izvoljeni politiki, bi morale predstavljati voljo državljanov, lokalna oblast pa omogočati državljanom storitve in dobrine, ki jih ti potrebujejo. Skratka, državljeni pričakujejo tako demokratične oblike kot tudi učinkovitost od lokalne oblasti. Vprašanje je torej, kako povezati profesionalne občinske uradnike, lokalne politike in aktivno vključiti državljane, to je, kako najti prostor za ljudi, ki živijo v občini. Predstavniška demokracija v tem primeru ni več dovolj in nove oblike neposredne udeležbe so nujne kot dopolnilo, različnost in včasih tudi kot nadomestilo. Te nove oblike neposredne udeležbe državljanov so še zlasti upravičene zato, prvič, ker državljeni niso prav v veliki meri zainteresirani za

politično participacijo, drugič, ker so izvoljeni politiki oddaljeni in odtujeni od državljanov, in tretjič, ker tako postaja kredibilnost predstavnškega sistema vse šibkejša. S povečano neposredno participacijo državljanov se poizkuša izboljšati legitimnost predstavnškega sistema in skozi to tudi okrepiti lokalna avtonomija. Zdi se, da ti cilji odražajo idejo pluralistične demokracije, to je interakcijo med tistimi, ki so dejavni v lokalni upravi, skupinami, ki imajo moč, organizacijami in državljani.

Učinkovitost, avtonomija in lokalna participacija so ideali, vendar zelo pomembni ideali, brez katerih bi bili cilji in sama legitimnost institucij lokalne samouprave lahko sporni. Skupaj, čeprav včasih tudi v nasprotju, sestavljajo ideološki temelj lokalne samouprave. Vrednote tudi niso vedno v skladu s politično stvarnostjo. Vsekakor obstajajo dvomi o obsegu stvarne participacije v lokalni samoupravi v številnih primerih, kot tudi v prepričanje o takšni učinkovitosti, kot jo predpostavlja idealni model. Ugotovimo lahko tudi, da je obseg stvarno avtonomnega delovanja v sodobni državi omejen. Kljub temu pa ne gre zavreči vrednote svobode, aktivne politične participacije in učinkovitega nujenja storitev in uslug kot temeljev lokalne samouprave, ker bi to pomenilo zavračanje same legitimnosti te institucije (Jones in Stewart 1983). Avtonomija ne pomeni samo zagotavljanja svobode pred poseganjem centralne oblasti, pač pa tudi zagotavljanje sredstev za uresničevanje interesov lokalnih skupnosti in okvir za udejanjanje drugih vrednot. Demokratični ideal v lokalni samoupravi predpostavlja aktivno udeležbo državljanov v lokalnih zadevah kot cilj in kot sredstvo za krepitev demokracije v družbi kot celoti. Na lokalni ravni izvoljeni organi oblasti pa so tudi učinkovitejši ponudniki javnih storitev in način za presejanje razkoraka med potrebami in zahtevami v lokalni skupnosti, čeprav je v stvarnosti prav ta ideal težko uresničljiv. Učinkovitost (service value) je v praksi povezana z večjim obsegom lokalnih skupnosti, medtem ko je demokracija (participation value) prisotna v večji meri v manjših enotah. Avtonomija kot vrednota je povezana z obema idealoma; enako teže učinkovitosti in participacije je sicer teoretično lahko zagovarjati, v praksi pa sta obe prisotni skoraj vedno različno oziroma neuravnoteženo.

Demokracija je torej eden od tradicionalnih presežkov, s katerim se pogosto istoveti lokalna samouprava. Lokalna raven je tista, ki zagotavlja posebno okolje za participacijo državljanov, pri čemer se uresničujejo tako notranji kot zunanji cilji. Z notranjega vidika lokalna demokracija oblikuje priložnosti za vpliv na odločanje, oziroma odločitve, ki se dotikajo vsakodnevnega življenja državljanov in imajo neposreden in viden učinek nanje (Beetham 1996: 36–40). Tako substancialno kot simbolično so lokalne politične institucije dostopnejše in omogočajo lažje angažiranje v njih (Sharpe 1970). Zunanja funkcija lokalne demokracije po Millu (1948: 278-290) zagotavlja politično vajeništvo za participacijo nasploh in učenje za politično službo na višji ravni (Pilet et al. 2005: 620). Participativne zmožnosti lokalne ravni so povezane z zaznavo občutka poistovetenja, torej solidarnosti z

lokalno skupnostjo. Demokratična prenova lokalne samouprave pa opozarja tudi na zmožnosti preseganja razkoraka med državljani in politiki, vladajočimi in vladanimi; večja in boljša participacija pri sprejemanju odločitev in policy izbira postaja običajno pričakovanje.

2 Različni koncepti lokalne demokracije

Demokracijo razumemo najprej kot idejo, ki pospešuje in razvija skupno dobro v okoliščinah, ko ne obstaja močan predhodni sporazum o tem, kaj to skupno dobro je, kaj vsebuje in kako naj se doseže, s tem, da ne sme biti vsiljeno družbi s silo ali z manipulacijo, pač pa je podvrženo javni presoji (Barber 1984). Demokracija je tako povezana z vprašanjem, kaj je »dobro« za člane politične skupnosti, in lokalna demokracija predpostavlja, da ima lokalna oblast, tako kot višje oblasti, proces kolektivnega samoodločanja kot svoj normativni credo. Po mnenju Sharpa (1970: 166) je tako pomembnejša od romantičnega pojma »svoboda« in poudarja koordinativno vlogo in sodelovanje v okviru lokalne skupnosti s koherentnim prilagajanjem javnih služb in njihovim povezovanjem z lokalnim znanjem v participativnem okolju. Lokalna demokracija je tako v bistvu koordinativna in kooperativna demokracija. S konceptualnega in političnega vidika je v tem okviru mogoče najti različne modele (vrste) lokalne demokracije. Z mednarodne primerjalne perspektive Naschold (1996: 298–300) predlaga razlikovanje naslednjih štirih vrst lokalne demokracije: predstavniško, industrijsko, uporabniško in neposredno. Te štiri oblike lokalne demokracije so povezane z različnimi dimenzijami participacije, ki v skladu z empiričnimi ugotovitvami služijo kot vodilna načela v sedanjih reformah lokalne samouprave. Stoker (1991: 261–268) je predlagal širši pogled, ki zajema znano razlikovanje med hierarhijo, trgov in omrežjem, predstavljajo pa vodilna načela za institucionalno preobrazbo. Če poskušamo obe tipologiji povezati, dobimo naslednje štiri (vrste) kategorije: predstavniško, uporabniško, omrežno in participativno demokracijo. Vse te oblike lokalne demokracije niso medsebojno izključujoče in nezdružljive. To so tudi načini legitimiziranja oblasti, ki so včasih res predstavljeni na absolutni način, vendar se nikoli ne pojavljajo v izključujoči obliki.

Predstavniška demokracija je tradicionalno obravnavana kot bistvo nacionalne in lokalne demokracije; lokalna oblast dobi legitimnost za odločanje preko volitev. Vendar pa se tudi na lokalni ravni vzpostavljajo alternative tradicionalnim metodam predstavništva, kot na primer: posamezniki (voditelji) postajajo pomembnejši v primerjavi s strankami kot organizacijami interesne artikulacije in povezovanja preferenc, prav tako neposredno izvoljeni predstavniki; ponekod pa se v polni meri uveljavlja parlamentarizacija lokalnega političnega življenja z dualizmom med oblastjo in opozicijo; tretji pristop je decentralizacija predstavništva in vzpostavljanje krajevnih svetov (pod-enot), ki sprejemajo prave odločitve. Če sta prva dva pristopa povezana s profesionalizacijo lokalne politike, pa tretji temelji na »laičnem principu«. Personalizacija parlamentarizacije in decentralizacija nista

medsebojni izključujoči in se lahko pojavita tudi druga ob drugi, prav tako pa se tudi kot posamična oblika pojavljata v številnih različicah.

Uporabniška demokracija priporoča marketizacijo političnih odnosov, da bi spodbudila tekmovanje v okviru javnega sektorja in dosegla zadovoljstvo uporabnikov. Marketizacija vzpostavlja trg kot osrednji mehanizem za preseganje nestrinjanja z merjenjem (ne evalviranjem) individualnih preferenc in okrepitevijo moči potrošnikov ter s tem privatizacijo odločanja o tem, katere dobrine naj bi se proizvajale. Načelo učinkovitosti v širšem smislu služi kot normativno izhodišče za skupno dobro. Dobro vladanje je tu pogosto označitev za zahteve po privatizaciji, minimalni državi in novem javnem menedžmentu. Uporabniška demokracija predstavlja način interesnega posredovanja in odgovornosti lokalnih funkcionarjev hkrati z uveljavljanjem vrednot zasebnega sektorja, potrošnika in tekmovanja v javnem sektorju.

Omrežna demokracija pomeni, da je reševanje problema z vzpostavljanjem organizacijskih omrežij v središču oblikovanja politik. Glavni problem ni učinkovitost, pač pa proces funkcionalne diferenciacije družbe, ko organizacije dobijo (pre)veliko avtonomijo v njihovem funkcionalnem okviru. Kompleksnost in soodvisnost sta ključni besedi, lokalnih problemov ni mogoče rešiti (samo) z institucijami ali s tržnimi mehanizmi, pač pa z vključitvijo in ukrepi vseh tistih organizacij, ki nadzorujejo nujne vire, torej tudi z javno-zasebnim partnerstvom, strateškimi koalicijami in inovativnimi omrežji. Fritz Sharpf je to poimenoval »pogajalska demokracija« (Sharpf 1993). Omrežna demokracija v povezavi z lokalno demokracijo tradicionalno označuje predvsem urbano vladanje v smislu oblikovanja koalicij javnega in zasebnega sektorja, pogosto podjetniških zastopnikov.

Participativna demokracija, to je »svobodno javno rezoniranje med enakimi« (Cohen in Sabel 1997: 320), je popularna že od šestdesetih in sedemdesetih let, sedaj pa se je obnovila še v deliberativni obliki (Parkinson 2003). Participativna demokracija je zasnovana na zahtevi, da oblikovanje, artikulacija in razvoj skupnega dobra ne more biti delegirano, pač pa izhaja iz komunikativne interakcije aktivnih državljanov (Barber 1984; Fishkin 1991; Paterman 1970). Aktivni državljan je tisti, ki najboljše pozna skupno (splošno) dobro, zato mu je treba samo dati možnost, da se vključi v javno deliberacijo. Nekatere oblike predstavnštva so nujno zlo ali funkcionalni imperativ, toda participacija državljanov mora biti zagotovljena za oblikovanje skupnega dobra. Vse oblike (koncepti) lokalne demokracije so pravzaprav samo različne interpretacije, normativne ideje demokracije, razmerje med učinkovitostjo in participacijo državljanov pa je še vedno živo v razpravah o reformah na lokalni ravni.

3 Lokalna demokracija z vidika politične participacije

3.1 Normativne in empirične utemeljitve lokalne demokracije

Spremembe v razvoju lokalne samouprave so pomembne zlasti zaradi potencialnega prispevka subnacionalnih oblik politike k demokratičnemu življenju. Temeljna ideja sega daleč nazaj h klasičnemu upravičenju lokalne samouprave, ki ga je podal Mill (1948) – lokalna demokracija ponuja državljanom možnosti za uresničevanje njihove svobode in za izražanje njihove lokalne identitete na način, ki je drugačen od višjih ravni oblasti, hkrati pa se z višjimi ravnmi oblasti dopolnjuje. Ideja je da so lokalne politične institucije bližje državljanom kot nacionalne (državne) oblasti (vlade). Izvoljena lokalna oblast daje prednost različnosti, saj zagotavlja ponudbo javnih dobrin, ki odražajo preference tistih, ki živijo na področju lokalne jurisdikcije, in zagotavlja višjim nivojem oblasti izražanje pluralizma teritorialnih in funkcionalnih interesov. To sicer ne pomeni, da lokalna oblast avtomatično izraža in uresničuje takšne vrednote, čeprav ima za to vse možnosti.

¹ Prav tako ni nujno, da so posledice ohranjanja teh vrednot vedno bolj v ospredju, kajti številni strokovnjaki dvomijo, da lahko lokalna oblast stvarno udejanji načela, kakršna je svoboda².

Splošno prepričanje in zaupanje v vrednote in lastnosti demokracije na lokalni ravni je težko ovreči. Kot poudarja Phillips (1996), je upravičenje takšne demokracije zmes instrumentalnih razlogov ter sprejemanja dinamičnih in razvojnih vrednot demokratične participacije v lokalni politiki. Demokratični procesi so zaščita pred tiranijo in zagotavljajo, da so različni interesi prisotni in predstavljeni v lokalnem odločanju. Hkrati pa zdrava lokalna demokracija razvija tudi demokratično kulturo med državljanji, s tem, da zagotavlja tako podlago za usposabljanje, kot tudi za demokratično participacijo v politični skupnosti. Te utemeljitve lokalne demokracije so tako globoko zakoreninjene v politični kulturi sodobnih demokratičnih držav, da so postale samoumevne in so redko problematizirane; številne reforme za izboljšanje demokracije na lokalni ravni imajo tako pod njihovo krinko zelo malo opraviti z instrumentalnimi ali z razvojnimi značilnostmi lokalne demokracije.³

Normativne utemeljitve (Stoker 1996) vključujejo zlasti pluralistične utemeljitve, da institucije lokalne demokracije zagotavljajo razpršitev moči (oblasti) v družbi (Hill 1974), nadalje utemeljitve o raznolikosti in različnosti, o lokalni odzivnosti itd. Vse te utemeljitve so prisotne tudi v Evropski listini o lokalni samoupravi, ki zagovarja,

¹ Nacionalizirani politični sistemi niso spodbujali in razvijali polnega izražanja lokalne demokratične prakse; en vidik tega problema je bil v tem, da so zaprte institucije lokalne politike dovoljevale vladavino majhnih elit, ki so uporabljale hierarhično organizirane lokalne politične stranke in legitimnost birokracije za zaščito in svobodo izvajanja političnih izbir.

² Glej Sharpe (1970).

³ Navkljub drugačnim trditvam konservativnih vlad je neoliberalna politika številna javno-politična področja podrejala centralizaciji in ne nasprotno.

da se mora odločanje o javnih zadevah, kjer koli je možno, izvrševati s strani tiste oblasti, ki je najbližja državljanom. Novejša obnova zanimanja za vlogo lokalne demokracije je osredotočena na omogočanje in spodbujanje politične participacije kot dela širše demokratične politične skupnosti (Stoker 1996), pa tudi participativne demokracije. Tisti, ki poudarjajo lokalno demokracijo, zatrjujejo, da je lokalna oblast bližja državljanom in da se bolj neposredno ukvarja z njihovimi problemi; lokalna oblast je dostopnejša in lažje se je vključiti v njeno delovanje (Pratchett 1999; Stoker 2004). Te utemeljitve so empirične po svojem izvoru, zlasti tam, kjer se vzpostavljajo in zagovarjajo participativne oblike demokracije (v nasprotju s predstavniškimi). Empirična evidenca lahko te normativne utemeljitve močno podpira, po drugi strani pa obstaja tudi razkorak med opisano retoriko in stvarnostjo upadanja demokratične prakse kot evidenčne značilnosti politične kulture poznega 20. stoletja (Pratchett in Wilson 1996: 231).⁴

3.2 Participacije na lokalni ravni in participativna demokracija

Splošna opredelitev pojma participacije je, da gre za dejavnosti, kjer je posameznik z drugimi udeležen ali sodeluje v nekaterih družbenih procesih ali skupnih prizadevanjih (Brezovšek 1995: 202). Pojem politična participacija pa pomeni udeležbo v procesu izbire političnih voditeljev ter oblikovanje javnih politik. Politično participacijo je moč opredeliti kot prostovoljno osebno sodelovanje v političnih zadevah. Sartori (1987) tako participacijo opredeljuje kot zavestno, hoteno osebno sodelovanje in ne zgolj kot bolj ali manj hoteno, naključno ali neprostovoljno udeleževanje (političnih) aktivnosti. Po njegovem mnenju je intenzivnost participacije obratno sorazmerna s številom sodelujočih oseb – več oseb kot participira, manjši je delež posameznika v skupini. Za uvajanje politične participacije je torej zelo primerna prav raven lokalne samouprave oziroma njenih demokratičnih institucij. Vendar pa razni teoretiki (od Rousseauja, Milla do Patemanove) participacije niso zagovarjali zato, ker bi večji obseg participacije nujno vodil k boljšim odločitvam, ampak zaradi samega vrednotenja pomembnosti vključevanja ljudi, kakovosti njihovega življenja in medsebojnih odnosov pri sprejemanju političnih odločitev.

Lokalna skupnost ima tako sposobnost, da omogoča in spodbuja politično participacijo, ki daleč presega zgolj volilno participacijo. Lokalna demokracija s tem bolj temelji na preferencah posameznikov za udeležbo pri odločanju v lokalnih institucijah demokracije, kot pa v nacionalnih (državnih) institucijah demokracije. Po drugi strani pa je nadaljevanje tega utemeljevanja povezano z možnostjo vpliva, ki ga ima lokalna politična participacija pri učinkovitosti in uspešnosti demokracije

⁴ Študija politične participacije v Veliki Britaniji je pokazala (Perry et al. 1992: 268), da je na primer več kot 44 % vseh zadev, ki so jih navajali kot primarne, mogoče povezati z lokalno samoupravo, 15 % s centralno oblastjo in 11 % z drugimi ravnmi ali institucijami. Tudi zaupanje v lokalno oblast je bilo višje kot zaupanje v centralno oblast.

na višji ravni. Lokalna demokracija je tudi temelj demokratične družbe nasploh. Prispeva h kulturi demokracije povsod v družbi in ne samo k razdelitvi politične moči (oblasti). Je več kot zgolj možnost posameznikov, da vplivajo na tiste odločitve, ki zadevajo njihovo neposredno družbeno in gospodarsko okolje. Brez različnih oblik lokalne demokracije bi bile možnosti za razvoj demokratičnih vrednot in veščin, uporabnih tudi na širših institucionalnih ravneh, znatno omejene. Skratka, lokalna demokracija zagotavlja temelje in pogoje za razvoj močnih nacionalnih demokratičnih institucij in praks.

Brez dinamične participativne demokracije na lokalni ravni se tudi predstavniška demokracija tako na lokalni kot širši ravni ne bi mogla uspešno razvijati. Kot ugotavlja Held (1996: 269), »lahko neposredna participacija in kontrola nad neposrednimi, bližnjimi lokalnimi zadevami ... zelo stvarno razvija in izboljšuje načela participativne demokracije«. Lokalna demokracija tako izgrajuje in krepi pojmovanje participativnega državljanstva, kajti to je prvenstveno prizorišče, kjer večina ljudi prakticira politiko. Ponovno odkritje lokalne politike v internacionaliziranem in evropeiziranem okviru ima tako posledice tudi za postopke in upravičenje institucij predstavniške demokracije. V preteklosti so legitimne oblike politične participacije postavljale v osrednjo vlogo izvoljene predstavnike, ki so bili organizirani v tekmovalne skupine političnih strank; sedaj druge, nove oblike participacije, delegiranje politične avtoritete mikroagencijam ter zagotavljanje moči prej marginalnim skupinam vzpostavljajo alternativne mehanizme političnega odločanja. To je izziv za lokalne predstavnike, da poiščejo poti in načine za prilagajanje novim oblikam političnega delovanja, ne pa, da ponavljajo vzorce iz preteklosti.

3.3 Aktivno državljanstvo

Participativna demokracija ne ukine predstavniške demokracije, javnost pripusti v odločevalski prostor, ji ga pa ne odstopi v celoti. Znotraj modela predstavniške demokracije je vloga javnosti torej zožena na potrjevanje ali nasprotovanje že oblikovanim in sprejetim odločitvam. Glavne omejitve predstavniškega sistema so v njegovi posredniški in diskontinuitetni naravi. Participativna demokracija je neposredna demokracija v smislu, da so vsi državljani aktivno udeleženi pri sprejemanju vseh pomembnih odločitev; njena moč je v tem, da poveže posameznike v skupino preko njihove aktivne vloge pri sprejemanju vseh vrst odločitev. Held (1996) participativno demokracijo utemeljuje na stališču, da je enako pravico do samorazvoja mogoče doseči samo v »participativni družbi«. To je tista družba, ki pozna pomembnost politične učinkovitosti, neguje skrb za kolektivne probleme in prispeva k oblikovanju dobro obveščenih državljanov, ki so se zmožni trajno zanimati za proces vladanja.

Participativna demokracija je morda najlažje uresničljiva prav na ravni lokalne skupnosti, ker gre za odločanje o zadevah, ki ljudi najbolj neposredno zadevajo, za sodelovanje pa je zainteresirano manjše število predstavnikov javnosti kot na

državni ravni. Državljeni vedno večji pomen pripisujejo tudi vprašanjem, ki se nanašajo na kakovost življenja in želijo sodelovati pri odločanju o stvareh, ki v to kakovost posegajo (OECD 2001: 19). Predpogoj delovanja participativne demokracije je odprt informacijski sistem, ki zagotavlja spremljanje na informacijah temeljelih odločitvah. Z vidika vključenosti državljanov v oblikovanje in sprejemanje javnih politik tudi na lokalni ravni je to lahko informiranje (enosmerni odnos), posvetovanje (dvosmerni odnos) ali aktivna participacija, ki temelji na partnerstvu med državljeni in (lokalno) oblastjo in kjer so državljeni aktivno vključeni v opredeljevanje procesa in vsebin oblikovanja in sprejemanja odločitev (OECD 2001: 23). Ključni problem je v tem, da je celo na lokalni ravni v kolektivne skupine vključen samo majhen del prebivalstva. Nadaljnji korak v tem procesu je torej poskus vključevanja ne vključenih in oblikovanje ter spodbujanje modela »aktivnega državljana«. »V družbi, kjer tradicija in običaji izgubljajo svoj vpliv, gre edina pot za vzpostavljanje avtoritete preko demokracije. Novi individualizem sicer nujno ne razjeda avtoritete, vendar morajo biti zahteve preoblikovane in postavljene na aktivno in participativno podlago« (Giddens 1998: 66).

Demokratizacija lokalne oblasti mora biti usmerjena k oblikovanju novih institucionalnih oblik, ki povezujejo državo (oblast) z mnogo bolj atomizirano in fragmentirano družbo in zagotavljajo nove mehanizme socialne kohezije, odgovornosti in kontrole nad političnimi odločitvami. Brez takšnega aktivnega državljana se lahko zelo hitro zabriše razlika med političnim razumevanjem demokracije kot kolektivnega procesa odločanja ter terapevtsko državo (demokracijo), ki se ukvarja z individualnimi subjektivnimi perspektivami (Nolan 1998) oziroma z »demokracijo emocij« (Giddens 1994: 16), v kateri imajo prebivalci zgolj občutek večje vključenosti in smisla skupnosti. Pri tem ne gre za vključenost v kolektivne politične projekte ali druge oblike družbene angažiranosti, pač pa za kolektivno izražanje individualnih občutij.

4 Prenova lokalne demokracije z vidika razvoja politične participacije

4.1 Demokratična prenova lokalne oblasti pred in po letu 1990

V razvoju demokracije so se v številnih ozirih pojavljale podobne težnje tako na lokalni kot na centralni ravni. Pojavu množične politike je sledil razvoj države blagostanja, ki je povečal funkcionalno obremenitev lokalne oblasti (samouprave). To je povzročilo, da se je lokalna demokracija razvijala v smeri predstavnškega modela; volitve in sveti so zasedli osrednji položaj. Prevlado predstavnških svetov pa so postopoma začela izpodbijati razmišljanja o njihovi empirični veljavnosti (razprava o skupnosti moči) in s teoretičnega vidika opozorila na razkorak med vladajočimi in vladanimi. Od 60. let dalje zasledimo tako vse bolj razširjene težnje po uvedbi participativnih elementov v lokalno demokracijo z okrepitevijo državljanskih zahtev in odprav tradicionalnih hierarhičnih odnosov med vladajočimi

in vladanimi. V tem obdobju so se uveljavila različna posvetovalna telesa (odbori) in zaslišanja, vendar pa je prevlada politike ostala: vključenost državljanov v procese odločanja je bila omejena na »posvetovanje« in »dajanje nasvetov«, ki jih politiki niso nujno upoštevali.

Zahteve po učinkovitejši in uspešnejši lokalni oblasti so v določeni meri potisnile v ozadje demokratično prenovo v 80. in začetek 90. let. S trgom, menedžmentom, pogodbeništvom in privatizacijo je državljan postal v najboljšem pomenu potrošnik ali klient lokalne oblasti. Namesto upoštevanja državljanskih zahtev in njihovega uresničevanja v obstoječem sistemu se je uveljavila nasprotna možnost, to je zapostavljanje javnih potreb, ki so bile samo obrobno »politične«. Pri s tem ne smemo spregledati, da so obstajale velike razlike med sistemi in skupnostmi glede dejanskega uveljavljanja teh načel v praksi. Po drugi strani pa si ne moremo zatiskati oči pred takšno klimo, ki je ohranjala odnose vladajočih in vladanih. V 90. letih smo bili tako priča nekakšne sinteze večje demokratičnosti in večje učinkovitosti. Na eni strani imamo nezadovoljstvo s tradicionalnim načinom participacije (glasovanje na volitvah), ki išče nove odgovore, po drugi strani pa vztrajanje na različnih starih oblikah (praksah) participacije. Imamo torej mešanico (hibrid) potrošniške usmeritve s participativnimi zahtevami.

90. leta so bila tudi leta zahtev po izboljšanju lokalne demokracije in povečanju participacije. Zahteve po spremembah so bile podvržene notranjim in zunanjim činiteljem. Z notranjega vidika gre za spremembe narave participacije tako na individualni kot na organizacijski ravni. Obseg »kritičnih državljanov« se je povečal, še zlasti v povezavi s postmaterialističnimi vrednotami, pomembnimi za njihov razvoj in odločilnimi za politiko: uveljavljajo se neformalne in nekonvencionalne oblike (načini) participacije. Zunanji vidik sprememb je povezan s premikom lokalne vlade k lokalnemu vladovanju (John 2001: 9-17). Razlogi so v internacionalizaciji ekonomije, večjih zahtevah zasebnega sektorja, postbirokratski državi itd. Vladovanje na lokalni ravni je postalo bolj zapleteno in razpršeno, razvijajo se nove mreže in nove policy iniciative, pojavljajo se vprašanja in problemi koordinacije in odgovornosti, posledično tudi legitimnosti demokratičnega sistema oziroma zaupanja državljanov do politike. Razkorak vladajočih in vladanih, tako značilen za predstavniško demokracijo, je postal še enkrat problematičen. Načini vključenosti državljanov in legitimiziranja politik se zato spreminjajo in razvijajo.

4.2 Vključevanje državljanov v policy izbire: od klienta do proizvajalca

V mnogih državah so se politične reforme usmerile k preseganju klasične vloge državljana kot volivca in poskušale odgovoriti na opisane probleme. Čeprav nekateri avtorji vztrajajo na tradicionalnih mehanizmih predstavnosti (Vetter in Kersting 2003: 18–19) pa drugi skušajo povečati inkluzivnost, torej participacijo in neposredne elemente v lokalni demokraciji. Izkušnje različnih držav po svetu kažejo na naraščajoče zahteve po participaciji državljanov v policy izbirah: ljudje želijo

imeti neposredno besedo, ne pa posredovano preko izvoljenih predstavnikov ali interesnih skupin. Obstoječe oblike posvetovanj zavračajo kot nezadovoljive. Participacija je postala pričakovanje, da imajo državljani glas v policy izbirah. Participacija je postala privlačna strategija ne samo za izboljšanje politik, pač pa tudi za vračanje nezadovoljnih državljanov v politiko. Giddens (2000) to označuje kot »eksperimentiranje z demokracijo«, pri tem pa ugotavlja, da mora biti policy proces odprt za lokalne skupnosti in prostovoljne skupine. Participacija kot način presejanja »demokracijskega deficita« pomeni vzpostavljanje povezanosti vladajočih in vladanih ter zadovoljevanje potreb in interesov državljanov. Obnovljeno zanimanje za participacijo pa ni izoblikovalo soglasja glede naravne državljanske vključenosti v policy procese.

Obstaja cela vrsta oblik in možnosti za policy participacijo, od neposredne demokracije do omejenih posvetovanj, vendar pa v vseh primerih to pomeni vključitev državljanov v odločanje, participacija pa predstavlja interaktivni proces med oblastjo in državljani, čeprav ne označuje natančno narave ali meja te izmenjave. Ne glede na različne pojavne oblike pa lahko napravimo razliko med input in output oblikovanjem politik (policy-making), ki na novo opredelujeta vlogo državljanov na različen način. V okviru input oblikovanja politik se spremembe nanašajo na vključevanje in povezovanje državljanov na različen in ekstenziven način v zgodnje faze političnega odločanja (Denters in Rose 2005: 257). Različice obstajajo glede na možnosti, ki jih te prakse dopuščajo za »neposredovano vladavino ljudi«, tj. državljanom omogočajo dejansko odločanje o politikah. Nekateri so pri tem obdržali posvetovalno zamisel participacije, odločanje pa je v rokah izvoljenih politikov, kar seveda ustreza predhodnim prilagoditvam lokalne demokracije.

Seveda pa so se oblike participacije tudi spremenile, kar je povzročila zlasti moderna informacijska in komunikacijska tehnologija z novimi načini informiranja državljanov in vključevanja njihovih pogledov v oblikovanje politik (državljanški forumi). Drugi so šli še naprej in so odprli politično odločanje državljanom (obstoječa lokalna demokracija pozna zlasti interaktivno oblikovanje politik in referendum). Izhajajoč iz pojma deliberacije to pomeni, da je lokalna demokracija odprt in racionalen dialog med vladajočimi in vladanimi. Interaktivno oblikovanje politik povzdigne državljan na isto raven s politiki; enakopravni partnerji sedaj soodločajo o ciljnih in metodah oblikovanja politik. Čeprav se referendum močno razlikuje od države do države, pa so v mnogih državah sprejeti kot najširši prostor za izražanje pogledov državljanov na posamezne policy tematike in uveljavljeni na lokalni ravni (Hamon in Passelecq 2009).

Drugi vidik sprememb se nanaša na output vidik legitimiranja oblasti. V tem primeru je v ospredju vprašanje učinkovitosti in uspešnosti javne službe. Ni naključje, da je v tem primeru lokalna demokracija postavljena v bližino podjetniškega (menedžerskega) modela. Mnoge reforme javnega sektorja so v

najširšem smislu povezane z zahtevami po novem javnem menedžmentu, participacijo pa presojujejo z menedžersko logiko (Christensen in Laegreid 2002: 280–286). Vprašanje, ki se tu pojavlja ni uspešnost vključevanja državljanov v proces odločanja, pač pa ali so državljani zadovoljni s tem, kaj jim je oblastni proces prinesel, tj. policy output. Državljanji so v tem smislu postali klienti lokalnih služb; njihova vloga je tako zožena na vlogo potrošnika lokalne uprave (oblasti) in uporabnika policy rezultatov (»novi klientelizem«). Ne glede na različno logiko obeh pristopov k participaciji pa lahko rečemo, da se razvijajo novi načini vključenosti državljanov, ki so neposrednejši, ad-hoc in ožji po obsegu. Problematično za demokracijo (na lokalni ravni in širše) je, če se participacija zoži na zaznavo output kvalitete in zapostavi input inkluzivnost. Obe razsežnosti participacije nista nujno enostavno povezani.

5 Oblike aktivne politične participacije na lokalni ravni

Neko delovanje lahko razumemo kot obliko aktivne politične participacije, če predstavlja pravi poizkus pri pomoči in razvijanju interesov skupine ali posameznika v javni sferi. Na tej podlagi je mogoče govoriti o izrazni (ekspresivni), policy in podporni obliki politične participacije. Razlikovanje med različnimi vrstami politične participacije je utemeljeno z dvema razlogoma. Najprej je potrebno vedeti, da niso vse oblike politične participacije usmerjene k doseganju istih stvari (ciljev). Prav tako pa takšna razvrstitev poskuša celovito zajeti oblike politične participacije (na lokalni in državni ravni), kar vključuje tako institucionalizirane kot neinstitucionalizirane oblike participacije, ki vsem omogočajo izpostavljenost demokratičnim procesom. To zagotavlja uporabnejšo razvrstitev, kot pa zgolj ločevanje med »tradicionalnimi« in »netradicionalnimi« oblikami politične participacije, pa tudi boljši vpogled v vključenost državljanov v lokalno politiko (demokracijo).

To ne pomeni, da zapostavljamo izbiro neaktivne udeležbe, kot eno od izbir, v nasprotju nemožnostjo izbire pri participaciji. Državljanji v tem primeru ne sodelujejo aktivno, vendar pa se (lahko) udeležujejo srečanj, zbirajo informacije o stvareh, poslušajo druge udeležence itd. To je udeležba, vendar pa se razlikuje od aktivne participacije, ki prispeva k razvijanju in napredovanju interesov v javni sferi. Dejavnosti, ki spadajo v to kategorijo pasivne participacije, so npr. zbiranje informacij, vključenost v nevladne organizacije in politične stranke, udeležba na srečanjih, sestankih, razpravah in podobno. Nekateri podcenjujejo tovrstno participacijo, vendar pa ima pomembno vlogo v demokratični ureditvi; pasivne oblike politične participacije namreč zagotavljajo temelj za aktivno participacijo. Brez pasivne participacije aktivna participacija ni možna, ali pa je vsaj zelo neučinkovita. Očitno je, da pasivna udeležba bolj verjetno omogoča aktivno udeležbo, kot je to v primeru apatičnih državljanov. Pa tudi državljani, ki so samo malo angažirani v teh procesih, torej predvsem pasivno, niso povsem neobčutljivi za demokratične procese in institucije.

Ne glede na to pa je naše izhodišče, da lahko vsako politično dejavnost, ki prispeva k razvijanju in izboljšanju, tj. uresničevanju interesov v lokalni skupnosti, smatramo za ustrezno obliko aktivne politične participacije. Te oblike se razlikujejo od pasivnih oblik participacije, ki predstavljajo podlago za aktivno politično participacijo. Od tu dalje se srečujemo z različnimi vrstami politične aktivnosti. Nekatere od teh aktivnosti igrajo podporno in/ali administrativno vlogo pri razvijanju in uresničevanju interesov. Te naloge pogosto izgledajo vsakdanje in preproste ter podobne drugim administrativnim funkcijam, ki se izvajajo za druge nepolitične skupine, kot so odgovori po telefonu, prevzemanje sporočil, tipkanje pisem in podobno, seveda pa tudi izvajanje nekaterih novih informacijskih tehnik, kot so spletne strani (portali). Vendar pa lahko samo administrativno delovanje, ki neposredno prispeva k razvijanju in uresničevanju interesov, smatramo za politično participacijo. Administrativno delovanje v tem smislu uvrščamo v podporne oblike politične participacije.

Izrazne oblike politične participacije pa pomenijo angažiranje javnosti pri razvijanju in uresničevanju njihovih interesov. Posamezniki enostavno želijo izraziti svoja stališča in poglede v javnosti, mogoče celo brez želje, da bi druge prepričali za svoje poglede in mnenja. Če pa posamezniki želijo sodelovati v razpravi, da bi druge prepričali za svoje interese in stališča, pa to predstavlja udeležbo v deliberativnih in državljskih forumih. To vključuje tudi pisanje pisem v dnevnik, blogi, zbiranje peticij in neposredno agitiranje za politične stranke ali nevladne organizacije. Deliberativne oblike participacije vplivajo na spreminjanje posameznikovih preferenc, družbeno kritičnost, spodbujajo razpravo med državljani in jim omogočajo razvijanje sposobnosti za razpravo. Izrazne oblike politične participacije predstavljajo ključno metodo pri izpolnjevanju teh nalog. Problematična je institucionalizacija in razširjanje izraznih oblik politične participacije. Nekatere izrazne oblike politične participacije pa so zagotovljene kot politične pravice v demokratični ureditvi (pisanje v časopise, blogi na internetu, politično združevanje, podpisovanje peticij itd.).

Posebno kategorijo politične participacije pa predstavljajo še policy oblike politične participacije, ki vključujejo neposredno povezanost državljanov z izvoljenimi predstavniki s ciljem po spreminjanju javnih politik ali oblasti same. Primeri policy oblik so glasovanje na volitvah, lobiranje, udeležba v mestnih svetih, udeležba v neposrednih demokratičnih iniciativah, peticijah, referendumih, odpoklicu itd. Razlika med izraznimi in policy oblikami je v tem, da se slednje uresničujejo z neposrednim angažiranjem izvoljenih predstavnikov ali demokratičnih institucij s ciljem oblikovati zakonodajne ali policy spremembe. Izrazne oblike pa ne vodijo nujno k angažiranju izvoljenih predstavnikov. Pogosto sicer obstaja prekrivanje med policy in izraznimi oblikami politične participacije, vendar pa sta to različni obliki, ker vsebujeta različne poti k državljansko usmerjenemu oblikovanju politik. Na

izvoljene predstavnike najbrž lažje vplivajo večje skupine ljudi kot pa posamezniki. Tako je za posameznika zelo pomembno, da uspe najprej prepričati druge za svoje interese in šele potem tudi izvoljene predstavnike oblasti. Zdi pa se, da sta obe obliki politične participacije nujni za državljane, če želijo imeti vpliv na oblikovanje politik.

Policy participacijo pa lahko še naprej razvrstimo v različne pristope. Začnemo lahko z enim najbolj vplivnim, to je model kontinuuma, ki na participacijo gleda kot na različne stopnje v procesu razvoja k neposredni demokraciji. Arnsteinova (1969, 1971) je tako ponudila z vidika državljskega aktivizma razvrstitev interakcij med skupnostjo in oblastjo, ki jo ponazarja »lestev participacije«, pri čemer najnižjo stopnjo predstavlja manipulacija in najvišjo državljanska kontrola. Stopnje državljanske participacije segajo od ne-participacije preko omejene udeležbe do različnih stopenj državljanske moči. Te stopnje so manipulacija, terapija, informiranje, posvetovanje, sproščanje, partnerstvo, delegirana moč in državljanska kontrola. Metafora lestve je prispevala k opozorilu, da obstajajo pomembne stopnje oziroma stopnjevanje državljanske participacije, na kar so mnogi pozabili. Nekaj podobnega bi našli pri Patemanovi (1970: 105), ki razlikuje psevdo, delno in polno participacijo. Participacija je pomembna šele, ko pomeni dejanski vpliv državljanov in prenos moči nanje. Participacija predstavlja torej celo lestvico različnih možnosti.

Model kontinuuma predpostavlja torej vrsto različnih možnosti (izbir), ki jih imajo na razpolago odločevalci, vendar pa so te možnosti omejene s policy problemi v bližini. Thomas (1990/1993) je zato poskušal to preseči s povezovanjem participacije s policy problemi. Če so policy problemi različni po značaju, potem morajo biti tudi oblike participacije različne in ločene. V tem primeru značaj policy problema opredeljuje možno obliko participacije. Odločevalci morajo razvrstiti policy probleme s ciljem, da ugotovijo ustrezne participativne pristope. Thomas (1990: 437) je izoblikoval modele petih možnih pristopov k odločanju: avtonomno menedžersko odločanje, modificirano avtonomno menedžersko odločanje, segmentirano javno posvetovanje (s vplivom na odločitve), enotno javno posvetovanje, javno odločanje (skupne odločitve). Vsak pristop spodbuja uporabo posebnih participativnih oblik, od iskanja informacij do skupnega odločanja med uradniki in izvoljenimi predstavniki ter zainteresirano javnostjo. Participacija ni absolutna vrednota, je samo ustrezen odgovor na posebne okoliščine. Koherentnost modela je zagotovljena s povezovanjem med policy problemi, participativno strategijo in dostopnimi sredstvi, kot so stiki, srečanja, ankete, pogajanja itd.

Logika participacije kot kontinuuma izbir je vplivala tako na teoretike demokracije kot tudi na razlagalce in opisovalce prakse oblikovanja politik. Shand in Arnberg (1996: 21) sta tako presegla policy probleme ter predlagala kontinuum participacije pri zagotavljanju javnih storitev, ki sega od minimalne vključenosti do nadzora skupnosti preko referendumov. Participacijo obravnavata ne kot gibanje k cilju, pač pa kot vrsto izbir za javne uradnike, oblike participacije pa so povezane s cilji vlade

(oblasti). Njun kontinuum menedžerskih tehnik zajema pet načinov klientove vključenosti v oblastne programe: informiranje, posvetovanje, partnerstvo, delegiranje in nadzor. Vsi ti načini so razvrščeni glede na stopnjo nadzora odločitev in njihovega prenosa s strani uradnikov in izvoljenih predstavnikov na javnost. Ta razvrstitev izpostavlja standardne tehnike, ki jih uporabljajo države OECD ta spodbujanje policy participacije. Takšen pristop je deskriptiven in nima neke enotne metodologije za policy participacijo, pa tudi na skupne teoretične podlage.

6 Sklepne misli

Nedvomno se večina avtorjev strinja, da je demokracija pomembna in da ima lokalna demokracija številne pozitivne lastnosti:

Demokracija je pomembna kot varnostna mreža naproti tiraniji ali korupciji. Možnosti za politično participacijo so prav tako pomembne, ker prispevajo k zmanjšanju neenakosti pri razdelitvi moči ter spodbujajo odgovornost in odzivnost na individualne in lokalne potrebe. Lokalna samouprava in demokracija sta še posebej privlačni, ker vključujeta decentralizacijo oblasti ter priložnost za uporabo lokalnega znanja pri zadovoljevanju lokalnih potreb. Predvsem pa lahko lokalna demokracija utemljuje svojo upravičenost na tem, da predstavlja najbolj dostopen prostor za politično participacijo. Lokalna politika je tista, kjer se ljudje počutijo najbolj pristojni in so tudi najbolj neposredno angažirani (Stoker 1996: 188).

Lokalne samouprave prav zato ne smemo videti in ohranjati zgolj kot institucijo, ki zagotavlja javne dobrine in storitve, pri tem pa spregledati politiko, to je razvoj in izražanje glasu in postavljanje skupnih ciljev. Vrh antipolitične vizije lokalne samouprave je povečevanje trga kot najboljšega načina za pooblašcanje ljudi pri oblikovanju njihovih preferenc. To spremlja tudi naraščanje menedžerskega sloga razmišljanja, ki poudarja zlasti učenje vodenja javnih služb na podlagi izkušenj iz zasebnega sektorja. Namesto državljanov so v teh primerih v ospredju uporabniki, potrošniki in klienti. Takšno razmišljanje uteleša »tehnokratsko« zamisel odločanja, ki državljanke razoblašča. Razširjanje »instrumentalne racionalnosti« v moderni družbi je imelo (ima) globoke protidemokratske posledice in postavlja ovire za participacijo državljanov v obliki birokratizacije oblasti, profesionalne in menedžerske oblasti (moči) in strokovnosti. »Komunikativna racionalnost« zagotavlja alternativno podlago za institucionalni okvir, ki spodbuja učinkovito participacijo državljanov.

Lokalna samouprava je sicer ustrezno sredstvo za zagotavljanje kakovostnih storitev, vendar pa je mnogo več kot zgolj zagotavljanje javnih služb. To, kar je sporno v tem antipolitičnem razmišljanju, je prepričanje, da so takšni postopki sami po sebi zadosten porok za izvajanje zahtevnih nalog vladanja in upravljanja. Iz tega izhaja tudi, da katera koli veljavna teorija lokalne samouprave ne more biti zgrajena

na teoriji menedžmenta, pač pa na politični teoriji, zato je treba ponuditi širšo vizijo političnih vrlin v okviru javnega (političnega) življenja na ravni lokalne skupnosti in zagotoviti kakovost življenja in kakovost vladanja ter upravljanja v njej.

Pri tem je lokalna politična skupnost tudi prostor za demokratično reševanje konfliktov med različnimi pogledi in vrednotami; lokalna demokracija torej vključuje kolektivno odločanje in je sredstvo za povezovanje delovanja državljanov ter pomoč pri ukvarjanju z nepričakovanimi spremembami pri doseganju skupnih ciljev (koordinaciji). Vloga lokalne demokracije je torej večja od zgolj lokalne samouprave. Lokalna demokracija – tako v predstavniki kot v participativni obliki – je prav tako bistvena značilnost širše demokratične politične skupnosti. V okviru izvoljene lokalne oblasti predstavniki (svetniki) razvijajo in prakticirajo demokratične veščine in so izpostavljeni odgovornosti državljanom. Odgovornost in odzivnost lokalnih predstavnikov je hkrati dopolnjena in izzvana z velikimi možnostmi politične participacije državljanov, ki jih nudijo lokalne institucije. Na lokalni ravni so odnosi med predstavniki demokracije in širšo participacijo državljanov najbolj smotni. Lokalno demokracijo moramo torej obravnavati kot temeljno razsežnost širše participativne demokracije, kar ima pomembne posledice oziroma vpliv na razumevanje in veljavo lokalne avtonomije. Še korak naprej greta deliberativna in asociativna demokracija; predvsem prva ureja nekaj mehanizmov, ki so še zlasti uporabni na ravni lokalne skupnosti (mediacija, forum, državljanske porote in konference za doseganje soglasja).

Politična participacija je bistvena za demokracijo in njeno učinkovito delovanje. Politična participacija obsega vsa (konvencionalna in nekonvencionalna) dejanja državljanov, s katerimi želijo ti vplivati na oblast, vlado in njene politike. Politično participacijo lahko proučujemo z vidika predpostavke, kot so demografske značilnosti, ki vplivajo na predstavnikištvo v demokratični politiki, karakteristike socialnega kapitala ali drugi elementi državljanske (politične) kulture. Prav tako pa seveda tudi, čeprav v veliko manjši meri, posledice politične participacije, kjer ni dober niti presežek, še manj pa pomanjkanje participacije, ki zmanjšuje demokratično legitimnost. Ta problem legitimnosti je neposredno povezan s »koristmi«, ki jih imajo državljanji od politične participacije. Vsekakor gre za vsaj tri vrste koristi, to pa so: 1. zavezanost: participacija omogoča državljanom večje zaupanje v demokratični sistem; 2. emocionalno zadovoljstvo: participacija spodbuja večje javno zadovoljstvo z demokracijo; 3. kognitivno spoznanje: participacija omogoča državljanom boljše razumeti mehanizme demokracije in zavedanje igralcev, ki so vključeni v demokratične procese.

Državljska participacija je temeljna komponenta lokalne demokracije; lokalna demokracija se vse bolj razvija v smeri neposredne in participativne oblike. V tem okviru prihajajo v ospredje odnosi med vladajočimi in vladanimi, kar smo opredelili kot »interaktivno odločanje«. Takšen način odločanja pridobiva na pomenu, ker državljanji zaznavajo velik prepad med njimi in politiki. Koncept politične participacije je kot način reševanja tega problema zelo širok in s številnimi pristopi,

pri čemer pa opisano kategorizacijo štejemo kot izboljšanje tradicionalne in/ali netradicionalne oziroma konvencionalne in/ali nekonvencionalne participativne dihotomije. Policy participacija je mehanizem, ki so ga razvili politiki in uradniki, da bi se v procesu odločanja slišali tudi glasovi državljanov (vladanih). Participacija odpira probleme in v obravnavi so legitimni novi glasovi v argumentaciji. Policy participacijo pa lahko razumemo kot kontinuiteto, pa tudi kot diskontinuiteto različnih tehnik, izbranih glede na problem, kraj in čas obravnave. Vsaka oblika participacije – posvetovanje, partnerstvo, izbira potrošnika, nadzor itd. – pa ima svojo racionalnost in značilno vrsto policy instrumentov.

7 Bibliografija

- (2001): Citizens as partners: information, consultation and public participation in policy-making. Paris: OECD.
- Arnstein, S. (1969): A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35 (4): 216-224.
- Arnstein, S. (1971): A Ladder of Citizen Participation in the USA. *Journal of the Town Planning Institute*, 57 (4): 176-182.
- Barber, B. (1984): *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press.
- Beetham, D. (1966): Theorising Democracy and Local Governance. V King D. in Stoker, G. (ur.): *Rethinking Local Democracy*. Basingstoke: Macmillan.
- Brezovšek, M. (1995): Politična participacija. *Teorija in praksa*, 32 (3-4): 199–211.
- Christensen, T. in Laegreid, P. (2002): New Public Management: Puzzles of Democracy and the Influence of Citizens. *Journal of Political Philosophy*, 10 (3): 267-295.
- Cohen, J. in Sabel, C. (1997): Directly-Deliberative Polyarchy. *European Law Journal*, 3 (4): 313–342.
- Denters, B. in Rose, L. (2005): Local Governance in the Third Millenium: A Brave New World?. V Denters, B. in Rose, L. (ur.): *Comparing Local Governance. Trends and Developments: 1-11*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Fishkin, J. (1991): *Democracy and Deliberation*. New Haven: Yale University Press.
- Giddens, A. (1994): *Beyond left and right*. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, A. (1998): *The third way*. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, A. (2000): *The Third Way and its Critics*. Cambridge: Polity Press
- Hamon, F. in Passelecq, O. (ur.) (2000): *Le referendum en Europe: bilan et perspectives*. Paris: L'Harmattan.
- Held, D. (1996): *Models of democracy*. Cambridge: Polity.
- Hill, D. (1974): *Democratic theory and local government*. London: Allen&Unwin.
- John, P. (2001): *Local governance in Western Europe*. London: Sage Publications.
- Jones, G. in Stewart, J. (1983): *The Case for Local Government*. London: Allen and Unwin.

- Mill, J. S. (1948): *On liberty and Considerations of Representative Government*. London: Everyman Press.
- Nolan, J. L. (1998): *The therapeutic state*. Oxford: Oxford University Press.
- Pateman, C. (1970): *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Perry, G. et al. (1992): *Political participation and democracy in Britain*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Phillips, A. (1996): Why does local democracy matter? V Pratchett, L. in Wilson, D. (ur.): *Local democracy and local government*: 38–61. Basingstoke: MacMillan.
- Pilet, J. B. et al. (2005): *Revolution or Renovation? Reforming Local Politics in Europe*. Brugge: Vanden Broele.
- Pratchett, L. (ur.) (1999): *Renewing local democracy? The modernisation agenda in British local government*. London: Frank Press.
- Pratchett, L. in Wilson, D. (ur.) (1996): *Local democracy and local government*. Basingstoke: MacMillan.
- Sartori, G. (1987): *The theory of democracy revisited*. New Jersey: Chatham House Publishers.
- Shand, D. in Arnberg, M. (1996): *Background Paper. V Responsive Government: Service Quality Initiatives*. Paris: OECD.
- Sharpe, L. J. (1970): *Theories of local government*. *Political studies*, 18 (2): 153–174.
- Stoker, G. (1991): *Local government in Europe*. London: MacMillan.
- Stoker, G. (1996): *Redefining Local Democracy*. V Pratchett, L. in Wilson, D. (ur.): *Local democracy and local government*: 188–209. Basingstoke: MacMillan.
- Stoker, G. (2004): *Transforming local governance*. Basingstoke: MacMillan.
- Thomas, J. C. (1990): *Public Involvement in Public Management*. *Public Administration Review*, 50 (4): 435-445.
- Thomas, J. C. (1993): *Public Involvement and Governmental Effectiveness: A decision-making model for public managers*. *Administrative Science and Society*, 24 (4): 444-469.
- Vetter, A. in Kersting, N. (2003): *Democracy versus Efficiency? Comparing Local Government Reforms across Europe*. V Kersting, N. in Vetter, A. (ur.): *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency*: 11-28. Opladen: Leske and Budrich.

Procesi in izzivi regionalizacije Slovenije

STANE VLAJ

Povzetek Sprejete ustavne spremembe na področju lokalne samouprave bodo omogočile, da bomo tudi v Sloveniji – po dolgih letih strokovnih in političnih razprav – prišli do dvonivojske lokalne samouprave ki močno prevladuje v veliki večini evropskih držav. Slovenija je zaenkrat ena najbolj centraliziranih držav v Evropi. Lokalna samouprava je vsebinsko in finančno pod odločilnim pokroviteljstvom države. Pokrajine kot obvezna druga raven lokalne samouprave bodo zelo pomembne za decentralizacijo Slovenije in s tem uresničevanje načela subsidiarnosti kot temeljnega načela za ureditev razmerij med državo in poddržavnimi ravnmi oblasti. Vloga regij in občin v graditvi modernih držav in razvijanju sodelovanja v Evropi v zadnjih letih narašča. Prisotna je splošna zavest o neučinkovitosti in pogubnih učinkih centralističnih sistemov. Naraščajoča decentralizacija in devolucija odsevata splošno prisotno prepričanje, da so ekonomska rast, soobstoja obnovitev, kakovostne javne službe in polna demokratična participacija državljanov učinkovitejši, če oblastne institucije niso vsesplošno centralizirane.

Ključne besede: • lokalna samouprava • regionalizacija • decentralizacija • moderna država • Slovenija

NASLOV AVTORJA: dr. Stane Vlaj, izredni profesor, Fakulteta za državne in evropske študije, Brdo pri Kranju, Predoslje 39, 4000 Kranj, Slovenija, epšta: stane.vlaj@siol.net.

DOI: 10.4335/2012.001.39-63
ISBN 978-961-6842-06-8 (pdf) © 2012 Lex localis
Dostopno na <http://www.lex-localis.info>.

Processes and Challenges of the Regionalisation in Slovenia

STANE VLAJ

Abstract The adopted constitutional amendments in the area of local self-government (2006) should enable Slovenia to get a two-level self-government – after years of professional and political debates -, the type of which already strongly prevails in most European countries. Currently Slovenia is one of the most centralised countries in Europe. Local self-government is under strong auspices of the State in terms of content and finance. Regions as an obligatory second level of self-government will be of major importance for the decentralisation of Slovenia and consequently for the realisation of the principle of subsidiarity as the fundamental principle of arrangement of relations between the State and subnational government levels. The role of regions and municipalities in the construction of modern countries and in the development of cooperation in Europe has been increasing in the past years. A general perception of the inefficiency and the dramatic effects of centralistic systems is present. The growing decentralisation and devolution reflect a generally spread conviction that economic growth, coexistent renewal, quality public services and a full democratic participation of the nationals are more efficient when government institutions are not generally centralised.

Keywords: • local self-government • regionalisation • decentralisation • modern state • Slovenia

CORRESPONDENCE ADDRESS: Stane Vljaj, PhD, associate professor, Fakulteta za državne in evropske študije, Brdo pri Kranju, Predoslje 39, 4000 Kranj, Slovenia, email: stane.vljaj@siol.net.

DOI: 10.4335/2012.001.39-63
ISBN 978-961-6842-06-8 (pdf) © 2012 Lex localis
Available at <http://www.lex-localis.info>.

1 Uvod

V razpravi o lokalni samoupravi v Republiki Sloveniji (RS) sta ves čas prisotni dve nasprotni struji, centralistična in regionalistična oziroma decentralistična. Najbolj sporna točka je bil t. i. regionalizem.¹ Gre za vprašanje ene ali dveh ravni lokalne samouprave v Sloveniji. Od sprejema Ustave RS 1991 se je vlekel spor med dvema stališčema. Po enem naj bi bile pokrajine kot ena izmed oblik širših samoupravnih lokalnih skupnosti oblika prostovoljnega povezovanja občin.² Po drugem pa je pokrajina, tako kot občina, lahko le stvaritev države, občine pa lahko ustanovijo le različne oblike medsebojnega povezovanja in sodelovanja kot so na primer zveze občin. Posledice dveh nasprotujočih se stališč so pripeljale do strokovno nemogoče rešitve v 143. členu ustave, na podlagi katerega do pokrajin ni in tudi ni moglo priti (glej Šmidovnik 2004).

Spomnimo naj na nekaj pomembnih mejnikov oz. poskusov za ustanovitev pokrajin:

- Zakon o lokalni samoupravi 1993 - prvi poskus za uvedbo pokrajin. Ohranja prostovoljno odločitev občin za vstop v pokrajino. Ko jo ustanovijo, pa je pokrajina osebek sui generis, tako kot občine.
- Vrsta predlogov za ustanovitev posameznih pokrajin (na primer koroške) - drugi poskus.
- teze za zakon o pokrajinah 1998 - tretji poskus.
- predlog zakona o pokrajinah 2003 - četrti poskus (vezanost tega predloga na ustavne spremembe 2004, do katerih pa ni prišlo. Predlog za ustanovitev 14 pokrajin pa je bil zavrnjen na referendumih 22. junija 2008 (glej Vlaj 2008).

V juliju 2006 je Državni zbor Republike Slovenije sprejel Ustavni zakon o spremembah 121., 140. in 143. člena (Ur. l. RS, številka 68/06). Gre za spremembe Ustave RS na področju lokalne samouprave. V 121. členu je bil črtan prvi odstavek,

¹ Pri nas se za širšo samoupravno lokalno skupnost pogosto uporablja pojem regije in pokrajine. V bistvu gre za njuno izenačenje. Govorimo o regionalizaciji Slovenije in pri tem mislimo na vzpostavitev pokrajin kot širših samoupravnih lokalnih skupnosti. Treba je razlikovati pojem regionalizacije od pojma regionalizma. Pri regionalizaciji gre za objektivni del družbenogospodarskega in institucionalnega razvoja, pri regionalizmu pa za ideologijo, ki temelji na zahtevah po posebnih pravicah in ločenih institucijah, ki jih zahteva njihova identiteta, ki je utemeljena s kulturnimi ali etničnimi razmerami (Vlaj 2001:50).

² »Tokrat so bile pokrajine v ustavi zapisane tako, da jih je bilo nemogoče ustanoviti. Uveljavljeno je bilo načelo, da morajo pokrajine nastajati od spodaj navzgor. Se pravi, da jih lahko ustanovile le občine. To je seveda nemogoče. To, da iz tega ni moglo nikoli nič nastati, je danes popolnoma jasno vsakomur. Zato so bili v naslednjem času naporji usmerjeni v spremembo ustave, kajti ustanoviti pokrajine na tak način, je bilo brezupno. Predlanskim je do spremembe ustave vendarle prišlo in takrat je kazalo tudi na veliko politično soglasje glede uvedbe pokrajin; toda pri letošnji konkretizaciji ustave z ustanovitvijo pokrajin, se je spet vse ustavilo« (Šmidovnik v Zorko in Poglajen 2008).

ki je določal, da naloge uprave opravljajo neposredno ministrstva; drugi odstavek pa se je spremenil tako, da so bolj na splošno opredeljeni subjekti, ki lahko dobijo javno pooblastilo za opravljanje nalog državne uprave ter da bi se ta pooblastila lahko dajala ne samo neposredno z zakonom, pač pa tudi z drugim aktom na podlagi zakona. Besedilo 140. člena se je spremenilo tako, da določa, da država lahko z zakonom prenese na občine – brez njihovega predhodnega soglasja – opravljanje posameznih nalog z državne pristojnosti, s tem, da jim mora zagotoviti potrebna sredstva. Z novim 143. členom pa se določa obvezna ustanovitev pokrajin z zakonom kot širših lokalnih skupnosti za opravljanje lokalnih zadev širšega pomena in za opravljanje z zakonom določenih zadev regionalnega pomena. Pokrajine naj bi kot tretjo kategorijo nalog opravljale tudi obsežen del nalog državne uprave, ki jih sedaj opravljajo upravne enote ali posebne (območne) enote državne uprave na terenu (Vlaj 2006: 55). Zmagalo je stališče, ki ga je ves čas zastopala tudi stroka, da nihče drug kot država ne more zagotoviti pokrajinam, da jim je z ustanovitvijo zagotovljeno tudi njihovo funkcioniranje; to pomeni, da jim je zagotovljeno teritorialno območje, na katerem delujejo, so jim določene naloge, ki jih lahko samostojno opravljajo, zagotovljena sredstva, s katerimi lahko opravljajo te naloge, in da so tudi tako organizirane, da lahko opravljajo te naloge (Šmidovnik 2004: 12).

Razlogi za regionalizacijo (»pokrajinizacijo«) Slovenije so notranji in zunanji. S spremembami ustave je omogočeno, da bi se reforma lokalne samouprave dokončala tako, kot je bila zamišljena. Vzpostavljena naj bi bila dvoravska lokalna samouprava - z občinami in pokrajinami. S tem bi dobili notranjo upravljalno razčlenitev države, kakor jo imajo v veliki večini evropskih držav. Ta bo prispevala k odpravi centralizacije države z neugodnimi upravnimi, političnimi in razvojnimi posledicami. Ob (pre)velikem številu občin z majhnimi zmogljivostmi države ni mogoče upravljati drugače kot centralistično - z zadrževanjem pristojnosti in sredstev v centru države.³

Lokalna samouprava v Sloveniji praktično deluje od januarja 1995 dalje. Teritorialno spremenjene občine z novo vsebino in novimi organi so začele delovati 1. 1. 1995. Reforma lokalne samouprave v RS, ki se nanaša na funkcionalno, teritorialno, finančno-materialno, organizacijsko-upravno in pravno sestavino, vsebinsko gledano še ni končana v nobeni od teh sestavin. Slovenija je zaenkrat ena najbolj centraliziranih držav v Evropi. Lokalna samouprava je vsebinsko in finančno pod odločilnim pokroviteljstvom države. Občine več kot 80 % potrebnih sredstev za

³ Dvonijska lokalna samouprava je pravilo v državah z razvito lokalno samoupravo. Druga raven oziroma širša lokalna skupnost opravlja naloge, ki presegajo zmogljivost manjših občin, po drugi strani pa država nanjo prenaša del svojih nalog in s tem krepi policentrični kulturni, gospodarski in drugi razvoj posameznih delov države. Stroka je večinsko zavzela stališče, da bi brez druge ravni lokalne samouprave Slovenija pomenila eno redkih izjem v državah članicah SE. Hkrati pa je tudi jasno, da bi se brez druge ravni lokalne samouprave precej povečal centralistični način urejanja lokalnih zadev javnega pomena (Vlaj 2006: 247).

financiranje obveznih nalog dobijo iz sredstev izravnave in le nekaj nad 20 občin je finančno samozadostnih. Občine se jemlje zgolj kot izvrševalke državne politike in ne kot samostojne entitete, ki imajo zagotovljen položaj enakopravnih subjektov v razmerju do države (glej Mlinar 2008). Novembra 2010 je bil opravljen drugi monitoring slovenske lokalne samouprave, ki ga je opravil Kongres lokalnih in regionalnih oblasti Evrope (CLRAE). K osnutku poročila smo dali vrsto kritičnih pripomb.⁴ Te so se nanašale na državni centralizem, razdrobitev Slovenije na preveč in premajhnih občin, neskladje nekaterih slovenskih rešitev z MELLs (na primer položaj župana), neuresničevanje priporočil CLRAE slovenskim oblastem po opravljenem prvem monitoringu v letu 2001,⁵ zaplete v zvezi s pokrajinami, in drugo (The Congress of Local and Regional Authorities 2011).

Z uvedbo in ustanovitvijo pokrajin se bo tudi v naši ureditvi odprla pot za proces decentralizacije in uveljavljanje načela subsidiarnosti, ki ju obstoječa odsotnost vmesne ravni ne dopušča. Načelo subsidiarnosti je ključno načelo za razumevanje vloge lokalne samouprave v sodobnih demokracijah. Gre za temeljno filozofsko načelo sodobne lokalne samouprave, način razmišljanja in temeljno merilo kritičnega presojanja lokalne samouprave v posamezni državi. To načelo ni povezano samo z vertikalno delitvijo oblasti oziroma javnih zadev na lokalne, regionalne in državne oblasti, temveč tudi z vprašanji varovanja avtonomije in svobode posameznika, velikosti lokalnih skupnosti, njihovega financiranja, organizacije in delovanja lokalnega upravnega aparata, regionalizacije, in drugo. Subsidiarnost je dinamičen koncept. Načelo subsidiarnosti je treba interpretirati v skladu s spremembami, ki se dogajajo v družbi, institucionalnih strukturah držav članic Sveta Evrope, mednarodnem okolju in tehnologiji (Vlaj 2006).

Pokrajina bo postala nosilec razvoja v prostoru, v katerem danes ni institucionalnega nosilca, razen tega pa tudi izvajalec neobhodnih dejavnosti, ki jih danes v tem prostoru nihče ne opravlja, ali pa jih opravljajo občine s številnimi – zlasti finančnimi težavami (Šmidovnik 2004: 16). Pokrajine v Sloveniji dejansko obstajajo. Subjektivni občutek prebivalcev o pripadnosti določeni pokrajini nedvomno obstoji. Imamo naravne (geografske, podnebne idr.) regije, regije na podlagi ustvarjenega prostora (glede na hišno, stavbno vrsto idr.), regije glede na prebivalstvo (etnološka, narečna območja idr.). Nekateri strokovnjaki dajejo pri snovanju členitev Slovenije prednost enim, drugi pa drugim vidikom. V našem kontekstu mislimo na regijo (pokrajino) kot drugo raven lokalne samouprave

⁴ Primer: The Congress of Local and Regional Authorities, Monitoring Committee, Local and Regional Democracy in Slovenia, CG/MON (20) 4. Strasbourg, April 2011.

⁵ Primer: Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Situation of local and regional democracy in Slovenia, Explanatory Memorandum, Recommendation 89 (2001) on the situation of local and regional democracy in Slovenia, 8th Session, Strasbourg, 29.–31. maj 2001.

oziroma širšo samoupravno lokalno skupnost, torej enoto lokalne samouprave in ne zvezno enoto.

1.1 Pokrajninizacija Slovenije in kriza lokalne samouprave

V Sloveniji je lokalna samouprava v globoki krizi (glej Vlaj 2011a in 2011b). Slovenska lokalna samouprava nasploh zaostaja za evropskimi načeli (na primer dvanajst načel dobrega upravljanja lokalnih skupnosti) in standardi na področju lokalne in regionalne demokracije oziroma samouprave. Decentralizacija kot proces uresničevanja načela subsidiarnosti je moderna težnja v evropskih in izvenevropskih državah. Pri nas pa se ta proces še ni začel. Teritorialna struktura še ni dokončana, ker nimamo pokrajin. Slovenska lokalna samouprava se, kljub drugačnim (dobrim) formulacijam v koalicijskem sporazumu,⁶ zdaj postavlja na drugi tir ali sploh v ozadje. Napačno je, da je lokalna samouprava postala pritiklina regionalne politike. Če pogledamo teritorialne in vsebinske vidike naše lokalne samouprave, lahko ugotovimo, da smo dobili množico občin kot plen posameznih političnih strank. Samouprave ni, saj prebivalci sploh nimajo besede pri upravljanju njihovih lokalnih skupnosti, so odrinjeni od odločanja ali pa zavedeni (na primer z interpretacijo, da je pravica do lokalne samouprave pravica do ustanovitve lastne občine). Marsikje so si župani prigrabili vso oblast, za njimi pa stojijo njihove partijske centrale. Sveti občin so večinoma pročeļje lokalne samouprave, nadzorni odbori pa pogosto le okrasek legitimnosti ravnanj občinskih organov.

Mlinar (2008: 388-395) opozarja, da gre za:

- vse večje siromašenje lokalne samouprave: pravni red slovenske države prostorsko in vsebinsko zamejuje vlogo ljudi na ozko lokalne interese. V okviru teritorialne organizacije slovenske države imamo bolj opravka z »getoizacijo«, nekakšnim izprtjem, kot »z glokalizacijo«, tj. razširjanjem in bogatitvijo lokalne demokracije;
- da za širše prostorsko-časovne razsežnosti ni bilo prostora v zamejenih okvirih normativnega formalizma, ki je prevladoval v dosedanjih razpravah o teritorialno-političnih preureditvah v Sloveniji: v pripravah

⁶ Tam je zapisano, da »močna lokalna samouprava omogoča najvišjo stopnjo neposrednega sodelovanja v procesih odločanja in je pomemben segment družbenega razvoja. Naš cilj je lokalna samouprava, ki bo zagotavljala, da se bodo občinske in druge oblike organiziranja lokalnih skupnosti potrjevale in uresničevale tako, da bodo k sprejemanju in izvajanju odločitev pritegnile čim širši krog prebivalcev, njihove interese, sodelovanje in tudi njihova finančna sredstva...Lokalnim skupnostim morajo biti zagotovljeni trajni in stalni finančni viri...Koalicijski partnerji se bomo zavzemali, da bodo finančna sredstva za delovanje lokalnih skupnosti primarno njihovi lastni viri, šele nato dotacije države ter drugi viri financiranja...Koalicijski partnerji se bomo zavzemali za takšno regionalizacijo države, ki naj zagotovi mobilizacijo regionalnih in lokalnih virov za družbeni, gospodarski in kulturni razvoj...Zato se bom zavzemali za uresničitev ustavnih sprememb, ki omogočajo ustanovitev pokrajin, vendar se moramo izogniti napakam in nedoslednostim, ki so se zgodile pri ustanavljanju občin.« (Socialni demokrati in drugi 2008: 61-63).

reforme lokalne samouprave so prevladovala že preživela miselna izhodišča (Grafenauer), npr. v zvezi s teorijo države v začetku 20. stoletja – država je tista, ki določa, kateri so lahko interesi ožjih družbenih skupnosti. Država je tista, ki izraža in zagotavlja enotnost in celovitost Slovenije – ne s soudeležbo regij in občin, temveč z njihovim podrejanjem ali pa celo njihovim dejanskim nepriznavanjem;

- takšno medsebojno izključnost je danes mogoče presegati s partnersko soudeležbo vseh ravni delovanja: taka državocentričnost slovenske politike in pravnega reda je v pravem nasprotju in se že vsakodnevno spopada z evropskim načelom subsidiarnosti, ki izhaja »od spodaj«, tako da daje prednost lokalnim enotam in »višjim« prepušča le tiste naloge, ki jih lahko uspešneje rešujejo kot »nižje« enote;
- z »reformo« se je pozornost osredotočila le na tisto, kr je najbolj vidno, opazno, tj. na velikost občin – kot da bi že sprememba le-te lahko odločilno vplivala k demokratizaciji; kot da je mogoče določiti optimalno velikost kar na sploh in kot da gre pri tem prvenstveno ali pretežno za (upravno)pravna vprašanja;
- odsotnost integrativne regionalne vloge in zapiranje manjših enot vase (občinam je prepuščeno, ali sploh ustanovijo pokrajino ali ne). Ko postaja vse bolj nesprejemljivo vsiljevanje določenega modela z vrha, je očitno le dialog tisti, v katerem je mogoče strpno presegati tako enostranosti pristopa od zgoraj, kot enostranosti od spodaj;
- lokalne skupnosti ne morejo uveljavljati svojih edinstvenih možnosti in pospešeno reševati svojih problemov, če so normativno obravnavane uniformno ali kvečjemu v nekaj taksativno določenih kategorijah: uveljavljanje edinstvenih lokalnih identitet terja vse večjo lokalno samostojnost in strpnost do različnosti, česar pa slovenski pravni red še ne dopušča.

Veliko je bilo pričakovanj v zvezi s Strateškim svetom za regionalizacijo in decentralizacijo Slovenije, ki ga je imenoval predsednik vlade RS. Gre za svet, ki naj bi začrtal strateške smernice vlade glede pokrajin.⁷ Strateški svet je

⁷ Izdelane so bile tudi tri analize vprašanj povezanih z uvedbo pokrajin. (1) »Analiza predlagane normativne ureditve z vidika ustavne koncepcije pokrajine«. Izdelali so jo: prof. dr. Franc Grad (vodja podprojekta), izr. prof. dr. Stane Vlaj, doc. dr. Saša Zagorc, doc. dr. Jure Toplak in izr. prof. dr. Igor Kaučič, Ljubljana, maj 2009. Izvajalec je Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani. (2) »Analiza konceptov regionalizacije Slovenije s predlogom območij pokrajin«. Ekspertna študija, ki so jo pripravili prof. dr. Andrej Pogačnik s sodelavci s Katedre za prostorsko planiranje FGG. (3) »Analiza predlaganega prenosa nalog v pristojnost pokrajin in predloga financiranja pokrajin«. Analiza je delo dr. Boštjana Brezovnika (vodja projekta) in svetovalcev izr. prof. dr. Gorazda Trpina, doc. dr. Žana Oplotnika in Milana Železnika, univ. dipl. pravnika. Izvajalec podprojekta je Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor.

interdisciplinarno telo, tako po izboru strok kot tudi institucij in njihove geografske lokacije. Na prvi seji je zavzel stališče, da je s strokovnimi pripravami na uresničitev ciljev regionalizacije in decentralizacije treba nadaljevati, kljub ali pa prav zaradi težkih gospodarskih razmer. Svet se je sestel štirikrat, nato pa je njegovo delo zamrlo, pokrajine pa niso več eden od prioriternih vladnih projektov. V osnutku novega zakona o skladnem regionalnem razvoju pa so sploh izginile iz besedila!

RS nima izdelane Strategije in doktrine (modela) lokalne in regionalne samouprave (demokracije), ki jo želi uresničevati. Na temelju objektivne in kritične analize ustrezne zakonodaje in njenega uresničevanja v praksi bi v njej morali jasno opredeliti, za kakšno lokalno samoupravo nam gre. Načelo pravne države zahteva, da je tudi področje lokalne samouprave urejeno z jasnimi in določnimi pravnimi normami, ki bodo omogočile hitrejšo in učinkovitejšo uveljavljanje sistema lokalne samouprave kot bistvenega dela nove ustavne ureditve (Odločba Ustavnega sodišča 1995). Hipertrofija državnih predpisov, ki urejajo področja, na katerih delujejo lokalne skupnosti, onemogoča normalno in zakonito poslovanje občin.⁸ Strategija bi morala upoštevati tudi evropska načela in standarde, pri njeni izdelavi pa bi moral biti zagotovljen multidisciplinarni pristop.

2 Pokrajina – druga raven lokalne samouprave

2.1 Pokrajine v Sloveniji

Temeljni namen ustanovitve pokrajin v Sloveniji je decentralizacija oblastnih funkcij in prenos upravljanja pomembnega dela javnih nalog ter javno finančnih sredstev z državne na pokrajinsko raven. Navajajo pa se še: decentralizacija Slovenije in s tem uresničevanje načela subsidiarnosti kot temeljnega načela za ureditev razmerij med državo in poddržavnimi ravnmi oblasti; poudarjena sta decentralizacija oblastnih funkcij in prenos upravljanja pomembnega dela javnih nalog ter javno finančnih sredstev z državne na pokrajinsko raven. Gre tudi za učinkovitejšo pridobivanje in rabo sredstev strukturnih skladov EU kakor tudi za vključitev pokrajin v evropsko ozemeljsko sodelovanje, ki ga sestavljajo čezmejno, transnacionalno in mrežno sodelovanje in ki naj bi spodbujalo večjo integriranost ozemlja Unije (Vlaj 2009: 7).

Skupno poročilo z dne 19.5. 2009 naj bi bilo izdelano na podlagi treh analiz, ki medsebojno niso bile usklajene niti niso v njih upoštevane pripombe, ki smo jih nekateri v interesu kvalitetne analize posredovali nosilcem teh analiz oziroma podprojektov. Gre za pripombe, ki opozarjajo na nujnost poenotenja razumevanja pojmov kot so pokrajina, ustavna koncepcija pokrajine, decentralizacija, načelo subsidiarnosti, kohezijska regija in drugih. Pripombe niso bile upoštevane, niti ni bilo odgovora nanje!

⁸ »V okviru državnega pravnega sistema pa se številni družbeni odnosi, ki se vzpostavljajo v lokalni skupnosti, podrobneje pravno urejajo z avtonomnim (samoupravnim) pravom teh skupnosti samih« (Igličar 2009: 3).

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. Pokrajine se ustanovijo na območjih, ki jih v enovite zaključene prostorske celote združujejo poselitveni, infrastrukturni in naravni sistemi ter na katerih je mogoče zagotoviti enake možnosti za skladen regionalni razvoj in izvajanje razvojne politike države (Šmidovnik 2006: 64). S sistemskega vidika gledano bodo pokrajine kot nova upravnoteritorialna struktura prinesle številne spremembe v ostalih delih družbenega sistema – pravnem redu oziroma zakonodaji, javnih financah, državni upravi, položaju občin, delovnem področju posameznih ministrstev, teritorialnem sodelovanju lokalnih skupnosti, mednarodnih razmerjih in povezavah (SE, EU in drugih) ter tudi v položaju državljanov (Vlaj 2009).

Izhodišča za zakonsko ureditev pokrajine so dana že v ustavi, pa tudi v ratificiranih mednarodnih sporazumih, kamor spada po svoji vsebini zlasti Evropska listina lokalne samouprave. V tem splošnem okviru je treba upoštevati predvsem pravico do lokalne samouprave in pravico do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev, dalje načelo subsidiarnosti in načelo sorazmernosti, pri posameznih segmentih zakonske ureditve pa še druga načela, na katerih temelji evropski koncept lokalne samouprave. Zakonodajalec mora pri določanju okvirov in podlag lastnega delokroga lokalnih skupnosti upoštevati omejitve iz ustave.

Potreba po pravni regulaciji bistvenih odnosov v lokalni skupnosti izvira iz narave teh odnosov, saj se uredijo v lokalni skupnosti eksistenčno pomembni pogoji življenja in dela. V krajevno pogojeni obliki združevanja ljudi se s pravno institucionalizacijo doseže relativna stabilnost in predvidljivost odnosov, ki so potencialno interesno konfliktni. Zato imajo vse moderne države opredeljeno lokalno samoupravo v svojih ustavah ter podrobneje urejeno v zakonodaji. Ob vseh večjih družbenih spremembah, se spremeni tudi zakonska ureditev lokalne samouprave. Država s svojo zakonodajo vzpostavlja enoten sistem lokalne samouprave, s čimer jo zavaruje, in to celo pred posegi države same.

Zamisel pokrajine v slovenski ureditvi poudarja njeno samoupravno naravo. To pomeni naj bi pokrajina opravljala predvsem naloge širšega lokalnega in regionalnega pomena, ki imajo naravo izvirmih pristojnosti, naloge državnega pomena pa le podrejeno oziroma kot prenesene pristojnosti. Na pravnem področju se zato posledično pojavlja velik obseg avtonomnega – samoupravnega prava, ki najprej s splošnimi pravnimi akti ureja odnose v pokrajini (statut, odloki), nato pa s posamičnimi in konkretnimi pravnimi akti odloča o pravicah in dolžnostih vsakega posameznega prebivalca pokrajine (odločbe, sklepi) na področju izvirmih pokrajinskih pristojnosti.

V okviru državnega pravnega sistema pa se številni družbeni odnosi, ki se vzpostavljajo v lokalni skupnosti, podrobneje pravno urejajo z avtonomnim (samoupravnim) pravom teh skupnosti samih. Zamisel pokrajine v slovenski ureditvi poudarja njeno samoupravno naravo. To pomeni naj bi pokrajina opravljala predvsem naloge širšega lokalnega in regionalnega pomena, ki imajo naravo izvernih pristojnosti, naloge državnega pomena pa le podrejeno oziroma kot prenesene pristojnosti. Na pravnem področju se zato posledično pojavlja velik obseg avtonomnega – samoupravnega prava, ki najprej s splošnimi pravnimi akti ureja odnose v pokrajini (statut, odloki), nato pa s posamičnimi in konkretnimi pravnimi akti odloča o pravicah in dolžnostih vsakega posameznega prebivalca pokrajine (odločbe, sklepi) na področju izvernih pokrajinskih pristojnosti.

Pokrajinsko pravo se bo torej uvrstilo v kategorijo samoupravnega oziroma avtonomnega prava, saj se z njim zmanjšuje monopol države pri določanju splošnih pravnih norm. S splošnimi pravnimi akti avtonomnega prava uredijo samoupravni subjekti zlasti svojo notranjo organizacijo in medsebojne odnose. Pravodajna dejavnost samoupravnih lokalnih skupnosti izvira iz nujnosti vnaprejšnjega postavljanja pravil za vedenje in ravnanje ljudi, saj že od začetka človeške civilizacije velja spoznanje: kjer je družba, je tudi pravo (Igličar 2004: 125).

Na teh podlagah in izhodiščih je treba urediti položaj pokrajine tako, da bo sposobna opravljati svoje naloge kot širša lokalna samoupravna skupnost, ki bo zagotavljala pogoje za življenje in delo v lokalnih skupnostih, ki so širše od občine in ožje od države.

2.2 Previdnosti pri pokrajinizaciji

Ustavne spremembe še ne bodo prinesle optimalno ustanovljenih in delujočih pokrajin, so pa podlaga za oblikovanje zakonov,⁹ ki bodo omogočili decentralizacijo oblastnih funkcij in prenos upravljanja pomembnega dela javnih zadev z državne na pokrajinsko raven. Zakoni o pokrajinah, ustanovitvi in financiranju pokrajin bodo preskusni kamen, kako stabilna je velika stopnja političnega soglasja, dosežena ob sprejemanju ustavnih sprememb.¹⁰

⁹ Pripravljeni so :

- predlog zakona o pokrajinah, Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalni razvoj (SVLR), Ljubljana, 23. 11. 2009;
- predlog zakona o financiranju pokrajin, SVLR, 23. 11. 2009;
- predlog zakona o ustanovitvi pokrajin, SVLR, 23. 11. 2009;
- predlog zakona o pokrajinskih volitvah, SVLR, 23. 11. 2009;
- predlog zakona o volilnih enotah za volitve prvih pokrajinskih svetov, SVLR, 23. 11. 2009.

¹⁰ Tega ni več pri pripravljanju in sprejemanju »pokrajinske« zakonodaje, ki je potrebna, da bi do pokrajin res prišli. Zapletlo se je takorekoč pri vseh vprašanjih – glede števila pokrajin,

Ob uvedbi pokrajin mora biti jasno opredeljeno tudi premoženje, s katerim bodo razpolagale pri izvajanju svojih pristojnosti in primeren sistem financiranja njenih nalog. Brez natančne evidence premoženja s katerim razpolagajo in brez urejenih premoženjsko pravnih razmerij pri upravljanju s tem premoženjem pokrajinski organi ne bodo imeli osnove za sprejemanje učinkovitih ukrepov upravljanja s tem premoženjem (Milunovič 2004).

Značilnosti oziroma dodano vrednost v zadnjih letih opravljenih strokovnih razprav¹¹ vidim zlasti v:

- soglasni ugotovitvi, da je načelo subsidiarnosti ključno načelo za razumevanje vloge lokalne samouprave v sodobnih demokracijah; gre za splošno načelo institucionalne organizacije, ki teži k dajanju prednosti bazi pred vrhom, nižjim pred višjimi ravnmi oblasti;
- jasno utemeljeni zahtevi po uvedbi pokrajin, ki so nujni pogoj za decentralizacijo Slovenije in s tem uresničevanje načela subsidiarnosti - izgovarjanje, da ekonomska kriza to preprečuje, so strokovno gledano nesprejemljivi;
- ugotovitvi, da je število pokrajin dejansko najpomembnejša odločitev v zvezi s pripravo regionalizacije Slovenije - podpora je bila dana ustanovitvi šestih pokrajin;
- zahtevi, da RS sprejme Strategijo nadaljnega razvoja lokalne samouprave - na temelju objektivne in kritične analize ustrezne zakonodaje in njenega uresničevanja v praksi;
- dodatni osvetlitvi vprašanja regionalizacije Slovenije z ekonomskih, geografskih (regionalna in urbana geografija), socioloških, ustavnih, upravnih in pravnih, razvojnih in evropskih vidikov, povezanosti regionalizacije države in prostorskega ter urbanističnega planiranja;
- poudarjanju pomena mest kot središč gospodarskih, socialnih, tehnoloških, kulturnih in drugih inovacij in tistih organizmov, ki v svojem vplivnem območju sorazvijajo tudi zaledje;
- ugotovitvi pomena krepitev dialoga med državo in lokalnimi skupnostmi, ki je že sedaj institucionaliziran v obliki Državnega sveta RS kot drugega doma slovenskega parlamenta, v večjem delu oblikovanega po teritorialnem principu;
- soglašanju z ugotovitvijo, da nekatere opredelitve zelo poudarjajo vlogo države kot končnega ravnatelja pri zadevah lokalne samouprave, kar ni v skladu z najnovejšimi mednarodnimi dokumenti s področja lokalne

njihovih pristojnosti in financiranja, sedežev pokrajinskih organov, poimenovanja pokrajin, razmerju do občin in drugih.

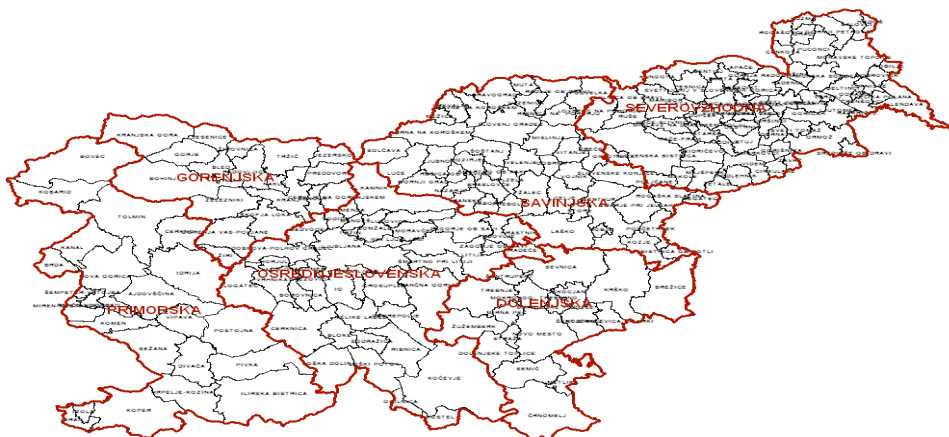
¹¹ Javna predstavitev stališč v DZ glede priprave Strategije razvoja lokalne samouprave v RS (2011), posvet o pokrajinah (Državni svet in društvo Občanski forum, 2010), okrogla miza o regionalizaciji, ki jo je organiziral IFIMES (2011) idr.

samouprave in še zlasti ne z načelom subsidiarnosti v njegovem filozofskem, pravnem in organizacijskem smislu. Gre za že preživela miselna izhodišča v zvezi s teorijo države z začetka 20. stoletja, ki govori o dominaciji države ter podrejenosti in odvisnosti ožjih družbenih skupnosti. Spregleda se, da je takšno medsebojno izključnost, ki je bila vseskozi značilna za državno hierarhične odnose, danes moč presegati s partnersko soudeležbo več ravni delovanja.

2.3 Primeri pokrajinizacije

»Primerne členitve ozemlja države na regije so temeljne za optimalno prostorsko organizacijo materialnih dejavnosti in poselitve ter decentralizacijo delovanja države. Številni gospodarski, upravni, geografski in drugi razlogi, vključno s članstvom v EU (tudi Evropa regij), kljub manjši velikosti ozemlja utemeljujejo potrebo členitve Slovenije« (Plut 2004: 22). Stroka že od leta 2004 dalje stoji na večinskem stališču, da gospodarski, socialni, geografski, primerjalni, čezmejni, nacionalni, evropski, globalizacijski in še drugi razlogi narekujejo ustanovitev šest do največ osem pokrajin (glej sliko 1 in 2). Gre za model velikih pokrajin, ki bi imele dovolj človeških in materialnih resursov za opravljanje njihovih (zelo obsežnih) nalog, bile močnejši partner v razmerju do države, v čezmejnih povezavah in uspešnejše pri pridobivanju sredstev iz skladov EU. Bile bi tudi racionalnejše in učinkovitejše kot so lahko majhne pokrajine. Izplen šest do osem pokrajin dobimo, če bi morala pokrajina imeti najmanj 100.000 prebivalcev in izpolnjevati še druge pogoje – geografska zaokroženost območja, materialni in drugi pogoji za uspešen gospodarski, socialni in kulturni razvoj in drugo.

Slika 1: Delitev Slovenije na šest pokrajin



Vir: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalni razvoj (2009).

Slika 2: Delitev Slovenije na osem pokrajin



Vir: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalni razvoj (2009).

Tudi za naše pokrajine velja, da le finančno samostojne in s fiskalno avtonomnostjo stimulirane pokrajine lahko dosegajo zelene učinke spodbujevalca razvoja v družbi. V primeru centralizirane prerazporeditve, ki sloni na izhodiščih dekoncentracije javnih funkcij in administrativnem sistemu prerazdelitve fiskalnih virov s strani države, brez fiskalne avtonomnosti bodočih pokrajin, o pravih učinkih fiskalne decentralizacije ni možno govoriti. Temeljni viri pokrajin naj bi bila lastna sredstva, s katerimi lahko pokrajine samostojno razpolagajo. Zatorej naj bi imele pokrajine možnost uvajati davke in samostojno določati njihove stopnje.

3 Regionalizacijski procesi v drugih evropskih državah

Regionalizacijski procesi¹² potekajo povsod po Evropi. Gre za amandmaje k ustavam in/ali institucionalnim zakonom, spremembe v alokaciji pooblastil, povečanje ali zmanjšanje pomena regionalne samouprave, nove zakonske instrumente (na primer eksperimentalna zakonodaja ali mešana zakonodaja, ki gre v korist regij), vpliv načel subsidiarnosti in proporcionalnosti, spremembe v vlogi regionalnih organov in institucij, spremembe v finančnem sistemu: vpliv reform na temeljno strukturo finančnih razmerij – delež davkov, pogoji za pomoči in finančne alokacije, finančno izravnavo – med ravnimi oblasti, učinki na regionalne finance, vključno proračunska pooblastila in pooblastila za najemanje kreditov, izpolnjevanje načela koneksitete, osebje in upravni management, medregionalno sodelovanje, participacija v domačih zadevah in zadevah EU (Vlaj 2007: 1).

Obstajajo skupni izzivi in specifične razmere po posameznih državah. Marsikje v Evropi potekajo teritorialne reforme lokalnih skupnosti. Skupna ugotovitev je, da morajo biti predvidene reforme teritorialnih mej lokalnih skupnosti zelo premišljene. Najprej je treba odgovoriti, ali so sploh potrebne. Če so, je treba opredeliti cilje, kaj naj bi dosegli s predvidenimi spremembami. Razlogi morajo biti zelo jasno utemeljeni, prav tako, kaj je predlagano, da bi dosegli zastavljene cilje. Upoštevati je treba realnost, postaviti jasno vodenje aktivnosti, določiti potrebna sredstva in osebje, določiti potrebni čas, čim bolj seznaniti javnost in upoštevati njena pričakovanja ter zagotoviti evalvacijo doseženega. Cilji reforme morajo biti jasni vsem činiteljem, ki so vanjo vključeni. Temeljni cilj pa je učinkovito upravljanje za zagotavljanje kakovostnih storitev za lokalno in regionalno prebivalstvo.

Regionalizem in krepitev regionalne samouprave sta v središču procesa politične demokratizacije ter socialnega in gospodarskega razvoja v večini držav članic SE.

¹² V evropskih državah razumejo pod pojmom regija in regionalizacija razčlenitev države na regije ali drugače imenovane teritorialne skupnosti na nivoju iznad lokalnih skupnosti, ki se po statistični klasifikaciji Evropske unije označuje z NUTS2 (Nomenclature of Teritorial Units for Statistics) in so teritorialna osnova za t.i. regionalno politiko razvoja Evropske unije; naše pokrajine pa bi spadale po tej klasifikaciji na nižji nivo NUTS3, enako kot tudi po slovenski standardni klasifikaciji teritorialnih enot (SKTE).

Regionalizacija je povezana z globalnimi, evropskimi in nacionalnimi političnimi procesi, ki države silijo v reforme vseh temeljnih sestavin oblasti. Regionalizacija je del vseobsežnih političnih procesov v državi in ne izoliran vidik teh reform. Upoštevati mora ne le pravne temveč tudi gospodarske, politične in socialne dejavnike, kot tudi vidike evropske in mednarodne politike. Ima torej tudi evropsko dimenzijo v tem, da se nanaša na ravnovesje med subsidiarnostjo in centralizacijo na evropski ravni, in mednarodno dimenzijo v tem, da so regije pripoznane kot enote globalizacije.¹³

Vloga regij in občin v graditvi modernih držav in razvijanju sodelovanja v Evropi v zadnjih letih narašča. Regionalne oblasti imajo različen položaj v posameznih državah. V Evropi sicer obstaja šest modelov regionalizacije držav:

- regije s pravico sprejemati primarno zakonodajo, kar jim zagotavlja ustava,
- regije s pravico sprejemati primarno zakonodajo, ki jim ni zagotovljena z ustavo,
- regije s pravico sprejemati zakonodajo v skladu z načeli in splošnimi določbami nacionalne zakonodaje, ki jim jo zagotavlja ustava,
- regije s pravico sprejemati zakonodajo v skladu z načeli in splošnimi določbami nacionalne zakonodaje, ki jim ni zagotovljena z ustavo,
- regije s pravico odločanja (brez zakonodajnega pooblastila) in s sveti, ki so neposredno izvoljeni (naš primer),
- regije s pravico odločanja (brez zakonodajnega pooblastila) in s sveti, ki jih izvolijo lokalne oblasti.

Tabela 1 : Nacionalni modeli regionalne samouprave in njihova razvrstitev v šest modelov

Država	Regionalne enote	Regionalni modeli	Komentar
Belgija	3 regije	Zvezna država; model 1	
Bolgarija	28 regij	Enotna država; regija je decentralizirana državna struktura	Regija ni samoupravna
Češka Republika	14 regij	Enotna država; model 3	Ni hierarhičnega razmerja do občin
Danska	5 regij	Enotna država; model 5	Ni hierarhičnega razmerja do občin
Estonija	15 regij	Enotna država; regija je decentralizirana državna struktura	Regija ni samoupravna
Finska	19 regij	Enotna država; model 6	Ni hierarhičnega razmerja do občin

¹³ »Regionalna raven je podvržena isti vrsti pritiskov in gospodarskim, socialnim in strukturalnim spremembam kot državna raven: učinkom globalizacije in učinkom evropske integracije« (The Congress of Local and Regional Authorities 2006b: 2).

Država	Regionalne enote	Regionalni modeli	Komentar
Francija	26 regij (vključno 4 DOM)	Enotna država; model 5	Ni hierarhičnega razmerja do občin
Nemčija	16 dežel	Zvezna država; model 1	
Madžarska	Okrožja	Enotna država; model 3	
Italija	20 regij, vključno 5 s specialnim statusom	Država z zelo široko regionalno avtonomijo; model 1 (regije s specialnim statusom) in 3 (ostale regije)	
Latvija	26 regij	Enotna država; model 6	
Malta	3 regije	Enotna država; regija je struktura za koordinacijo občin	Regija ni samoupravna
Poljska	16 regij	Enotna država; model 4	Ni hierarhičnega razmerja do okrožij (powiatov) in občin
Ruska Federacija	89 konstitutivnih enot z različnimi statusi	Zvezna država; model 1	
Španija	17 Avtonomnih Skupnosti z diferenciranimi statusi (asimetrična regionalizacija)	Država s široko regionalno avtonomijo; model 2	
Švedska	20 okrožij	Enotna država; model 5 (counties)	Ni hierarhičnega razmerja do občin
Švica	26 kantonov	Zvezna država; model 1	
Turčija	81 provinc	Enotna država; model 5	Ni hierarhičnega razmerja do občin
Združeno kraljestvo	3 "dežele" in "provinca", z diferenciranimi statusi Greater London	Enotna država z elementi široke regionalne avtonomije; model 2 (Škotska in Severna Irska), 4 (Wales) and 5 (Greater London)	Ni regionalne devolucije za za Anglijo. Na Škotskem, pooblastilza sprejemanje primarne zakonodaje + avtonomni civilni in kazenski sodni sistem. Na Severnem Irskem, pooblastilo za sprejemanje

Država	Regionalne enote	Regionalni modeli	Komentar
			primarne zakonodaje. V Walesu, pooblastilo za sprejemanje podrejene zakonodaje. 1 metropolitanska regija

Vir: Vlaj 2006: 228.

Države se same odločajo, kateri model jim ustreza. Nekatere države pa regij sploh ne potrebujejo. Devolucija oblasti na regionalne oblasti krepi lokalno samoupravo, ogroža pa jo tudi prisotna težnja k centralizaciji. Iz najnovejših dogajanj v Evropi lahko ugotovimo, da gre razvoj v smeri učinkovite in demokratične oblasti na vseh ravneh. Dokumenti SE in EU morajo spoštovati suverenost, identiteto in svobodo držav, da določijo svojo notranjo organizacijo in široko lestvico demokratičnih oblik regionalne samouprave (Vlaj 2006: 228).

Pri obravnavi lokalne in regionalne samouprave tudi ne moremo mimo aktualnih poudarkov SE na tem področju ki so:

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

Evropska unija in Svet Evrope¹⁴ s svojimi politikami in iz njih izvirajočimi pravnimi pravili prav tako vplivata na razvoj regionalizma v njenih državah članicah. Še posebej močan je pritisk EU - zlasti na nove članice – z njeno regionalno politiko, strukturnimi skladi in ostalimi finančnimi instrumenti.

Konferenca Evropskih ministrov, pristojnih za lokalno in regionalno samoupravo, ki je bila februarja 2005 v Budimpešti, je v sprejeti zaključni deklaraciji poudarila, da

¹⁴ »Cilj Kongresa lokalnih in regionalnih skupnosti Sveta Evrope, ki je bil potrjen na tretjem vrhu SE v Varšavi 1. 2005, je varovati uveljavljati in razvijati lokalno in regionalno demokracijo v državah članicah SE« The Congress of Local and Regional Authorities 2006a: 4).

je »zagotavljanje dobrega lokalnega in regionalnega upravljanja esencialni cilj, ki bi ga morale zasledovati države članice, z namenom odgovoriti na izzive, s katerimi se soočajo naše družbe, in iti nasproti legitimnim pričakovanjem naših državljanov« (Declaration of the Budapest Ministerial Conference on delivering good local and regional governance 2005).

3.1 Regionalizacija v luči globalne krize

Od septembra 2008 dalje sta finančna in ekonomska kriza zajeli vse dele družbe, vključno gospodinjstva, biznis in javne oblasti na državni in poddržavnih ravneh. Kot gospodarski igralec, delodajalec in investitor z zelo pomembno vlogo pri zagotavljanju javnih storitev in lokalne solidarnosti, je bil poddržavni javni sektor prizadet s krizo na mnogo načinov. Vse te različne vloge morajo biti upoštevane, ko se ocenjuje vpliv krize in njene učinke, ki se bodo razlikovali v času in v odvisnosti od posamezne države.

Finančna kriza lahko prizadene poddržavne oblasti na tri načine (Dexia 2008b: 20):

- z naraščanjem njihovih finančnih obremenitev s posojili z različnimi obrestnimi merami;
- z izpostavljanjem njihovih gotovinskih dotokov in premoženja tržnim nihanjem, če so investirale v nezavarovani obliki (primeri Belgije, Združenega kraljestva in Nizozemske);
- s poslabšanjem njihovih finančnih pogojev za nova posojila (višje obrestne mere in, v sedanjem času, slaba likvidnost).

Poddržavne ravni oblasti pa niso enostavno obsojene, da prenašajo posledice krize. S svojim aktivnim ravnanjem lahko zmanjšajo te posledice in se tudi aktivno borijo proti sami krizi (npr. z investicijami v konjunktorno infrastrukturo). Evropska komisija se v svojem kriznem načrtu še posebej zavezuje za hitrejša plačila iz evropskih skladov. Območja lokalnih skupnosti so zelo različna po obsegu in številu prebivalstva. Parametri, ki jih je treba upoštevati pri oblikovanju novih teritorialnih skupnosti, pa so: velikost (teritorij, prebivalstvo), funkcije (naloge in pristojnosti), avtonomija (razmerja med državnimi oblastmi in lokalno/regionalno samoupravo, fiskalna in funkcionalna soodvisnost) in način delovanja (razmerje med javno in zasebno produkcijo). Ti parametri so medsebojno odvisni. V skandinavskih državah še dodajajo, da so ob finančnih razlogih za reforme, ki naj prinesejo čim zmožnejše lokalne in regionalne skupnosti, zelo pomembni tudi demokratični cilji.

Ratificirana Evropska listina lokalne samouprave in drugi dokumenti SE in EU so za ustanavljanje takih lokalnih skupnosti, ki bodo sposobne (zmožne) urejati in opravljati pomemben del javnih zadev z lastno odgovornostjo in v korist lokalnega prebivalstva. V Evropskih državah si prizadevajo si za velikost lokalnih in regionalnih skupnosti, ki bo omogočala potrebne finančne in človeške vire za čim kakovostnejše javne storitve za zadovoljevanje sodobnih potreb prebivalcev. Ideja

minimalne življenjske velikosti lokalnih skupnosti izhaja iz dejstva, da zelo majhne skupnosti ne razpolagajo s sredstvi (finančnimi, človeškimi, tehnološkimi idr.), ki so potrebna za upravljanje zapletenih javnih služb. Velikost se ujema s točko, s katere lokalna skupnost začne kot ekonomsko sposobna zagotavljati javne službe. Spremembe na socialni, politični in gospodarski sceni, naraščajoča gibljivost ljudi in gospodarskih dejavnosti, imajo za posledico spremembo mej območij, v katerih se problemi najučinkoviteje obravnavajo.

V EU je bilo v začetku leta 2008 okrog 92.600 lokalnih, regionalnih in federalnih enot. V zadnjih letih se je proces decentralizacije in reorganizacije občinskih in regionalnih ravni nadaljeval v mnogih državah.

Najnovejši podatki (Dexia 2008a) iz pokažejo, da imajo v državah članicah EU naslednje število občin in širših lokalnih skupnosti:

– Federalne države:

Avstrija: 2.375 občin, 9 širših upravnih enot (okrajev); Belgija: 589 občin, 10 širših lokalnih skupnosti; Nemčija: 12.312 občin, 323 landkreisov.

– Enotne države:

Bolgarija: 264 občin; Ciper: 524 občin; Češka Republika: 6.249 občin in 14 regij; Danska: 98 občin in 5 regij; Estonia: 227 občin; Finska: 416 občin; Francija: 36.683 občin in 100 departmajev; Grčija: 1.034 občin in 50 širših lokalnih skupnosti; Madžarska: 3 175 občin in 19 širših lokalnih skupnosti (županij); Irska: 114 občin in 8 regij; Italija: 9 101 občin in 103 province; Latvija: 527 občin in 26 širših lokalnih skupnosti; Litva: 60 občin; Luksemburg: 116 občin; Malta: 68 občin; Nizozemska: 443 občin in 12 širših lokalnih skupnosti; Poljska: 2 478 občin in 314 širših lokalnih skupnosti (powiati); Portugalska: 308 občin in dve regiji; Romunija: 3.173 občin in 42 širših lokalnih skupnosti; Slovaška: 2.891 občin in 8 regij; Slovenija 210 občin; Španija: 8.111 občin in 50 širših lokalnih skupnosti; Švedska: 290 občin in 20 okrožij; Združeno kraljestvo: 434 občin in 35 širših lokalnih skupnosti.

– V nekaterih državah članicah EU imajo še tretjo raven poddržavne oblasti: Belgija 6 enot, Nemčija 16 zveznih dežel, Francija 26 regij, Italija 20 regij, Poljska 16 vojvodstev, Španija 17 avtonomnih skupnosti in Združeno kraljestvo 3 enote.

Pravilo in izhodišče je, da imajo članice SE pravico do svoje notranje teritorialne strukture in s tem odločanja o delitvi oblasti na različne ravni, obsegu takšne prerazporeditve pooblastil in predpogojev za to. Gre torej za notranje državne zadeve, ki pa morajo biti urejene z upoštevanjem evropskih načel in standardov lokalne in regionalne samouprave.¹⁵ Države članice EU in SE pa kažejo majhno

¹⁵ Vsebuje jih Evropska listina lokalne samouprave (1996), ki velja za vse vrste lokalnih skupnosti – temeljne (občine) in širše lokalne skupnosti (regije).

pripravljenost za sprejem mednarodnih standardov ali priporočil na področju regionalne samouprave.¹⁶

Pojavila se je vrsta novih, inovativnih in pomembnih sprememb (The Congress of Local and Regional Authorities 2006b: 2). Regionalne ravni oblasti se spreminjajo. Vse države članice so uresničile, uresničujejo ali načrtujejo regionalne reforme. Regionalne ravni oblasti so, tako kot država, podvržene isti vrsti pritiskov gospodarskih, socialnih in strukturnih sprememb – posledicam globalizacije in evropske integracije. Regionalna raven je danes objekt reform, ki jih inicirajo državne oblasti, in subjekt neodvisnih aktivnosti regionalnih oblasti samih. Regionalne oblasti naj bi bile idealna raven za izvrševanje mnogih posebej pomembnih javnih zadev.

Regionalna raven je blizu civilnemu in zasebnim sektorjem. Je prava raven za načrtovanje, usklajevanje in varovanje pristojnosti.

Sedanje in prihodnje reforme zasledujejo te cilje:

- določanje regionalnih meja (teritorialne spremembe);
- razdelitev pristojnosti in odgovornosti;
- financiranje regij v skladu s pristojnostmi in zadevami, ki so jim dodeljene;
- medregionalno sodelovanje;
- predstavljanje regij na državnih in evropskih (mednarodnih) ravneh.

4 Evropska listina regionalne samouprave

Regionalna samouprava je del demokratičnega upravljanja in zato morajo regionalne oblasti imeti minimalne standarde demokratične zgradbe in biti opremljene z zakonskimi pristojnostmi in zmožnostjo, znotraj ustavnih in zakonskih okvirov, urejati in upravljati del javnih zadev s svojo odgovornostjo in v interesu njihovih prebivalcev ter v skladu z načelom subsidiarnosti. Usmeritev Sveta Evrope je, da naj imajo regionalne oblasti demokratične organe odločanja ter visoko stopnjo avtonomije glede svojih nalog, načinov in sredstev za njihovo uresničevanje in potrebna finančna sredstva. Regionalna samouprava je pravica regije, da upravlja v svoji lastni pristojnosti in v korist svojega prebivalstva znaten del zadev splošnega interesa, še zlasti z namenom, da podpira regionalni trajnostni razvoj.

SE (tj. Kongres lokalnih in regionalnih oblasti Evrope - CLRAE) že vrsto let pripravlja Evropsko listino o regionalni samoupravi, ki naj bi temeljila na Evropski listini lokalne samouprave (MELLS) kot temeljnemu multilateralnemu pravnom

¹⁶ Večina regionalizacijskih procesov je bila uspešna, bili pa so tudi neuspehi. Npr. načrt za uvedbo izvoljenih regionalnih skupščin v Angliji je bil zavrnjen na referendumu jeseni 2004. V Italiji je bil načrt reforme, ki je med drugim vseboval tudi prerazporeditev pooblastil na različne ravni oblasti, zavrnjen na referendumu junija 2006.

dokumentu na tem področju.¹⁷ Osnutek Evropske listine regionalne samouprave (The Congress of Local and Regional Authorities 2008),¹⁸ ki je komplementarna z MELLs, poudarja,¹⁹ da regionalna demokracija pomaga uravnnavati učinke globalizacije v državah članicah, še posebej z regionalnimi politikami gospodarskih spodbud, socialne varnosti, kulturnega razvoja in varovanja regionalnih identitet. Uresničevanje regionalne samouprave je eden od temeljev demokratičnega vladanja, kar pomeni, da morajo regionalne oblasti temeljiti na demokratičnih načelih, spoštovanju človekovih pravic in na prizadevanju za uresničevanje ciljev miru, stabilnosti, blaginje in solidarnosti, temelječih na trajnostnem razvoju.²⁰ Regionalne oblasti so entitete med centralno in lokalnimi oblastmi. Tako kot za lokalne skupnosti velja tudi za regionalne skupnosti, da morajo biti »sposobne, da v mejah zakona urejajo in opravljajo bistveni del javnih zadev v okviru svojih nalog in v korist lokalnega prebivalstva« (3. člen MELLs).

Ves čas se sledi izhodišče, da naj dokument o regionalni samoupravi spoštuje avtonomijo lokalnih (občinskih) oblasti, nacionalno enotnost, teritorialno integriteto in regionalno različnost v državah članicah. Vseboval naj bi temeljne standarde, pooblastila, organizacijo, finance, participacijo regij v državnih in evropskih zadevah ter medregionalno sodelovanje. Kljub temu, da sta sprejem listine podprla Parlamentarna skupščina SE in Odbor regij pri EU, se je priprava tega dokumenta zavlekla in zaostri ob vprašanju, ali naj SE sprejme bolj zavezujočo konvencijo (listino) ali manj zavezujoče priporočilo. Nekatere države imajo pridržke oziroma pomisleke, da bi sprejeli konvencijo, nekatere pa se še niso odločile. Vse pa podpirajo zaključni resoluciji iz Helsinkov in Budimpešte, ki sta se zavzeli za nadaljevanje razprave in priprave osnutkov konvencije oziroma priporočila o regionalni samoupravi. Najpomembnejši pridržki glede konvencije so na primer: glede razmerja med obrambo nacionalne suverenosti in vsebino in obsegom regionalne samouprave; slabe izkušnje z regionalizacijo in neučinkovito ter negospodarno uporabo pooblastil regionalnih oblasti; strah pred riziki za državno integriteto s čezmernim razvojem regionalne samouprave in separatističnimi tendencami; obdržati državno enotnost in enakopravnost je najvišja vrednota; državne elite in osebje jemljejo izgubo njihovega vpliva kot rezultat naraščajočega pomena regionalnih institucij; posamezne države se boje, da bi tak dokument odprl pot k tipu regionalnega razvoja, ki mu niso pripravljene slediti idr.

¹⁷ Kongres je osnutek Evropske listine regionalne samouprave sprejel že l 1997. Ta listina pa ni dobila zadostne podpore držav članic SE na ministrskih konferencah v Helsinkih (2002), Budimpešti (2005) in Valenciji (2007).

¹⁸ Obravnavano in sprejeto na zasedanju CLRAE 28.maja 2008. Priporočilo je priložen osnutek Evropske listine regionalne demokracije, ki vsebuje preambulo (ta se sklicuje tudi na rezultate ministrskih konferenc SE v Helsinkih, Budimpešti in Valenciji) in 52 členov (normativni del, ki je razdeljen na štiri dele).

¹⁹ 4. točka preambule.

²⁰ 3. člen.

Najnovije vesti iz Evropskega odbora za lokalno in regionalno demokracijo (The European Committee on Local and Regional Democracy) pa so, da se je vprašanje priprave in sprejema listine ali priporočila SE o regionalni samoupravi še zaostri, saj takšnemu dokumentu SE nasprotujejo velike države kot so Nemčija, Francija in Velika Britanija. Ne glede na (politični) razplet te zgodbe lahko zaključimo, da je regionalna (demokracija) samouprava nedvomno življenjskega pomena za vsako državo, kjer obstajajo pogoji zanjo. Lahko predstavlja obogatitev za demokratične družbe, odgovori na nove izzive dobrega demokratičnega upravljanja in, odvisno od razmer, odgovori na potrebo, da so javne zadeve čim bolj približane državljanom.

5 Zaključek

Regionalizacija Slovenije zaostaja, pri čemer je treba omeniti, da:

- slovenska lokalna samouprava nasploh zaostaja za evropskimi načeli in standardi na področju lokalne in regionalne demokracije oziroma samouprave,
- spremembe ustave iz leta 2006 centralističnih odporov do regionalne oziroma pokrajinske samouprave niso odpravile,
- zakoni o pokrajinah, ustanovitvi pokrajin, financiranju, pokrajinskih volitvah in volilnih enotah za volitve prvih pokrajinskih svetov bodo preskusni kamen, kako stabilna je velika stopnja političnega soglasja, dosežena ob sprejemanju ustavnih sprememb.

Razlogov za to, da Slovenija nujno potrebuje dograditev lokalne samouprave z uvedbo pokrajin, vsekakor ne manjka. Predvsem gre za notranje razloge, saj bi pokrajine lahko bile tista nova struktura, ki bi zapolnila vrzel med državo in občinami, omogočila decentralizacijo države in zmanjševala razlike v gospodarski razvitosti posameznih njenih delov. Nič manj pa niso pomembni tudi mednarodni razlogi, saj bi pokrajine okrepile čezmejno sodelovanje slovenskih lokalnih skupnosti, bile uspešnejše pri kandidiranju za sredstva strukturnih skladov Evropske unije in izpolnile vrzel v predstavljanju naših regionalnih interesov v Odboru regij pri EU in v zbornici regij Kongresa lokalnih in regionalnih skupnosti Evrope. Pokrajine kot obvezna druga raven lokalne samouprave bodo zelo pomembne za decentralizacijo Slovenije in s tem uresničevanje načela subsidiarnosti kot temeljnega načela za ureditev razmerij med državo in poddržavnimi ravnimi oblasti. S sistemskega vidika gledano bodo pokrajine kot nova upravnoteritorialna struktura prinesle številne spremembe v ostalih delih družbenega sistema – pravnem redu oziroma zakonodaji, javnih financah, državni upravi, položaju občin, delovnem področju posameznih ministrstev, čezmejnem sodelovanju lokalnih skupnosti, mednarodnih razmerjih in povezavah (SE, EU in drugih) ter tudi v položaju državljanov.

Tudi države članice SE se vse bolj zavedajo pomena dobrega upravljanja na regionalni ravni, gospodarskega in finančnega upravljanja, regionalnega prispevanja

k skladnosti državne politike, deljene odgovornosti za uveljavljanje politik EU in drugo. To pa zahteva novo razdelitev pristojnosti med ravnmi oblasti na podlagi jasnih kriterijev, vzpostavitev učinkovitih regionalnih struktur, zagotovitev potrebnih finančnih virov za uresničevanje regionalnih pooblastil in odgovornosti, medregionalno sodelovanje in drugo. Pri tem je potreben kompromis med evropskimi potrebami ter lokalnimi in regionalnimi tradicijami. Razvoj gre v smeri učinkovite in demokratične oblasti na vseh ravneh, pri čemer morata biti vedno v ospredju državljan in kakovost njegovega življenja. To pa je mogoče, če med različnimi ravnmi oblasti in državljani obstajata stalni dialog in partnerstvo.

Pokrajine so širše samoupravne lokalne skupnosti, ki naj bi jih ustanovila država z zakonom. Težko je napovedati, kdaj naj bi se to zgodilo, še posebej če upoštevamo še krizne finančne in gospodarske razmere, opravljeno strokovno delo in dosedanje priprave pa ostajajo upoštevanja vredni za vse bodoče snovalce regionalizacije Slovenije.

6 Bibliografija

- (1995): Odločba Ustavnega sodišča. Ljubljana: Uradni list RS.
- (1996): Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave. Ljubljana: Uradni list RS.
- (2001): Activity report to the CDLR from the Drafting Committee for legal instrument on regional self-government, Part C: outlines, syntheses and overviews of six models of regional self-government. Strasbourg: 3. December.
- (2005): Declaration of the Budapest Ministerial Conference on delivering good local and regional governance. Budapest: 24. – 25. februar.
- (2006): Ustavni zakon o spremembah 121., 140. in 143. Člena. Ljubljana: Uradni list RS.
- Conference of European ministers responsible for local and regional government (2002): Helsinki Declaration on Regional Self-Government. Helsinki: 27.-28. junij.
- Dexia (2008a): Sub-national governments in the European Union, Organisation, responsibilities and finance. Paris: Dexia.
- Dexia (2008b): The European sub-national public sector in 2007: confronting the coming economic crisis on solid financial footing, Sub-national public finance in the European Union. Paris: Dexia.
- Igličar, A. (2004): Splošni pravni akti pokrajine. V Vlaj S. (ur.): Pokrajina - druga raven lokalne samouprave: 125-134. Ljubljana: Fakulteta za upravo, Inštitut za lokalno samoupravo.
- Igličar, A. (2009): Pravno urejanje interesov v lokalni skupnosti. XVI. Dnevi slovenske uprave. Portorož: 24. – 26. september.
- Milunovič, V. (2004): Upravljanje premoženja in javnih financ pokrajine. V Vlaj S. (ur.): Pokrajina - druga raven lokalne samouprave: 73-88. Ljubljana: Fakulteta za upravo, Inštitut za lokalno samoupravo.

- Mlinar, Z. (2008): Prostorsko-časovna organizacija bivanja: raziskovanja na Koprskem in v svetu. Ljubljana: Fakulteta za družbene dejavnosti in Slovenska akademija znanosti in umetnosti.
- Plut, D. (2004): Načela, kriteriji in regionalizacija Slovenije z vidika členitve na pokrajine, V Vlaj S. (ur.): Pokrajina - druga raven lokalne samouprave: 22-35. Ljubljana: Fakulteta za upravo, Inštitut za lokalno samoupravo.
- Služba vlade RS za lokalno samoupravo in regionalni razvoj (2009): Delitev Slovenije na pokrajine. Ljubljana.
- Socialni demokrati, Zares, Demokratična stranka upokojencev Slovenije in Liberalna demokracija Slovenije (2008): Koalicijski sporazum o sodelovanju v vladi Republike Slovenije za mandat 2008-2012: »Uveljavitev odgovornosti za spremembe«. Dostopno prek: <http://www.desus.si/upload/datoteka/19.pdf> (september 2011).
- Šmidovnik, J. (2004): Ustavna in zakonska zamisel pokrajine. V Vlaj S. (ur.): Pokrajina - druga raven lokalne samouprave: 11-19. Ljubljana: Fakulteta za upravo, Inštitut za lokalno samoupravo.
- Šmidovnik, J. (2006): Pokrajine dobivajo ustavne temelje. *Uprava*, 4 (1): 63–69.
- The Congress of Local and Regional Authorities (2006a): Draft Report on the current situation concerning regionalisation and the prospects for developing regional self- government in Council of Europe member states. Strasbourg: 17. oktober.
- The Congress of Local and Regional Authorities (2006b): Prospects for regionalisation in Europe, Codification of regional self-government in a Council of Europe legal instrument. Strasbourg: 29. november.
- The Congress of Local and Regional Authorities (2008): Draft European Charter of Regional Democracy. Dostopno prek: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1501723&Site=CM> (september 2011).
- The Congress of Local and Regional Authorities (2011): Local and Regional Democracy in Slovenia. Strasbourg: april.
- Vlaj, S. (2001, 2004, 2006): Lokalna samouprava: teorija in praksa. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Vlaj, S. (2007): Regionalizacijski procesi v drugih državah. V Setnikar Cankar S. (ur.): Regionalizem in spreminjanje javnega sektorja v Sloveniji ter izkušnje drugih držav: referati: 11. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Vlaj, S. (2008): Regionalisation of the Republic of Slovenia. *Uprava*, 6 (1): 7-30.
- Vlaj, S. (2008): "Deli in vladaj". Dostopno prek: <http://www.ifimes.org/default.cfm?Jezik=si&Kat=09&ID=365> (september 2011).
- Vlaj, S. (2011a): Slovenska lokalna samouprava je v krizi. Dostopno prek: <http://www.ifimes.org/default.cfm?Jezik=si&Kat=10&ID=590&Find=vljaj%20stane&M=3&Y=2011> (september 2011).

- Vlaj, S. (2011b): Slovenska lokalna samouprava - umiranje na obroke. Dostopno prek: <http://www.ifimes.org/default.cfm?Jezik=si&Kat=10&ID=616> (september 2011).
- Zorko, M. in Poglajen, J. (2008): Intervju: dr. Janez Šmidovnik: Premajhne pokrajine ne morejo izvajati svojih pristojnosti. Dostopno prek: <http://moj.dnevnik.si/objektiv/297800> (september 2011).

Slovenija, država majhnih in šibkih občin?

MIRO HAČEK

Povzetek V prispevku avtor na podlagi teoretičnih, normativnih in empiričnih argumentov analizira genezo razvoja slovenskih občin kot temeljnih enot lokalne samouprave vse od ponovne uvedbe lokalne samouprave leta 1994. Pri iskanju optimalne velikosti in obsega pristojnosti občin imamo v Sloveniji že vrsto let težave, pri čemer (redke) 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 prispevku avtor zavrne v javnosti pogosto prisotni domnevi, da so slovenske občine majhne in da jih je potrebno – če ne gre drugače, normativno – združevati v večje ter da so takšne majhne občine šibke in da je razvoj na občinski ravni zaradi tega relativno počasen.

Ključne besede: • lokalna samouprava • občina • razvoj • Slovenija

NASLOV AVTORJA: dr. Miro Haček, izredni profesor, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, Kardeljeva ploščad 5, 1000 Ljubljana, Slovenija, e-pošta: miro.hacek@fdv.uni-lj.si.

DOI: 10.4335/2012.001.65-82
ISBN 978-961-6842-06-8 (pdf) © 2012 Lex localis
Dostopno na <http://www.lex-localis.info>.

Slovenia, a Country of Small and Weak Municipalities?

MIRO HAČEK

Abstract Author is on the basis of theoretical, normative and empirical arguments analysing the evolution of Slovenian municipal development all the way back to 1994, when local self-government was re-established after more than 50 years. Slovenia is for last decade and half having serious problems in finding optimal size and scope of jurisdiction of its municipalities. Expert arguments are again and again overheard and political arguments usually prevail. Author emphasizes that the problem of municipal size and the numbers is serious social problem with serious implications not only for local self-government but also for whole political system. In his analysis author rejects publicly often-present assumption that Slovenian municipalities are generally and comparatively small and weak and that should be – if not otherwise, with normative actions – merged into larger units.

Keywords: • local self-government • municipality • development • Slovenia

CORRESPONDENCE ADDRESS: Miro Haček, PhD, associate professor, University of Ljubljana, Faculty of Social Sciences, Kardeljeva ploščad 5, 1000 Ljubljana, Slovenia, email: miro.hacek@fdv.uni-lj.si.

DOI: 10.4335/2012.001.65-82
ISBN 978-961-6842-06-8 (pdf) © 2012 Lex localis
Available at <http://www.lex-localis.info>.

1 Uvod

Problema velikosti in obsega pristojnosti lokalnih skupnosti sta ena od temeljnih problemov utrjevanja upravno-teritorialne delitve državnega ozemlja in pomenita določitev področja lokalne skupnosti, kroga pristojnosti in približnega števila prebivalcev, ki bi bil primeren za optimalno opravljanje lokalnih služb. Pri tem se seveda izpostavlja zlasti dilema med večjimi in manjšimi lokalnimi skupnostmi, pa tudi dilema glede stopnje decentralizacije pristojnosti lokalnih skupnosti (Pavič 2010: 81). Če izhajamo iz teoretičnih utemeljitev ali iz empiričnih opazovanj posameznih evropskih držav, lahko ugotovimo, da večje lokalne skupnosti omogočajo radikalnejšo decentralizacijo funkcij teh skupnosti.

Eden ali drugi odgovor na dilemo glede velikosti lokalnih skupnosti imata svoje prednosti in pomanjkljivosti. Pri izpostavljanju temeljnih pomanjkljivosti majhnih lokalnih skupnosti se pogosto navaja, da take skupnosti ne morejo kakovostno opravljati svojih nalog, ker v njihovih ozkih mejah ni na voljo sposobnega strokovnega in političnega kadra niti potrebnih finančnih sredstev za opravljanje kakršnihkoli zahtevnejših nalog. V okviru majhnih lokalnih skupnosti tudi ni mogoče organizirati in opravljati sodobnih javnih služb. Zato mora država vse zahtevnejše projekte opravljati sama ali pa jih naložiti širšim lokalnim skupnostim, če te seveda obstajajo. To pa v končni fazi pomeni, da vztrajanje na majhnih lokalnih skupnostih krepi centralizem in izpodkopava temelje, na katerih sloni sama ideja lokalne samouprave. Prednosti majhnih lokalnih skupnosti velja iskati predvsem v samih temeljnih ideje lokalne samouprave. Bližina in dostopnost lokalnih javnih služb njihovim neposrednim koristnikom, je predpostavka »ne le njenega uspeha«, pač pa tudi »njene obstoja«, zato velike lokalne skupnosti pravzaprav »oddaljujejo javne službe od teh temeljnih odnosov in jih koncentrirajo v oddaljenih centrih, ki so lokalni le po imenu« (Pusić et al. 1988: 280). Sama ideja lokalne samouprave izhaja iz tega, da obstaja »potreba bližine za vse tisto, kar je ljudem za organizirano življenje v prostoru neobhodno potrebno, njihova privrženost majhni skupini pa s svojo prisotnostjo nudi posamezniku večjo psihološko varnost« (Pusić et al. 1988: 281). Ena ključnih prednosti majhne lokalne skupnosti je torej ravno v ohranjanju harmonije lokalne skupnosti in duha, v katerem vsak državljan občuti, da ima možnost biti politično učinkovit (Humes in Harloff 1969: 67).

Tudi proti velikim lokalnim skupnostim se navaja cela vrsta utemeljenih razlogov. Velike skupnosti, ki bi nastale z združitvijo manjših lokalnih skupnosti, bi bile umetne tvorbe, odrezane od svojih naravnih temeljev. V takih skupnostih bi bile nasilno uničene tiste vrednote, ki pomenijo bistvo lokalne samouprave, predvsem občutek solidarnosti in pripadnosti prebivalstva. Prednosti velikih lokalnih skupnosti so nekoliko bolj očitne. Takšne skupnosti so sposobne opravljati večino sodobnih, diferenciranih in specializiranih upravnih nalog, ki so posledica družbenih sprememb. Večje lokalne skupnosti imajo več prebivalcev, s tem pa tudi višje število zaposlenih, ki s svojim delom doprinesejo ustvarjanju višjih prihodkov, ki

pomenijo dejanski gospodarski temelj za boljše funkcioniranje lokalnih služb, s tem pa omogočajo boljše zadovoljevanje interesov in potreb lokalnega prebivalstva.

Razlogov za ali proti je torej veliko in rešitev je verjetno v kompromisu med obema skrajnostma. Humes in Harloff (1969) na podlagi obsežne empirične študije ugotavljata, da morajo biti lokalne skupnosti dovolj velike, da imajo lahko ustrezno osebje in druge pogoje; vendar morajo biti tudi dovolj majhne, da lahko ohranijo atmosfero skupnosti, v kateri vsak posameznik občuti, da ima možnost uspešno vplivati na politiko te skupnosti. Mnogo avtorjev se je že spraševalo o dejavnikih, ki vplivajo na velikost lokalne skupnosti. Ti dejavniki so se nekoč nanašali predvsem na obrambna, gospodarska in geografska obeležja lokalnih skupnosti, medtem ko se v zadnjem obdobju govori predvsem o političnem in upravnem dejavniku. Perko Šeparović in Hrzenjak (1982: 6–56) ugotavljata, da velikost lokalne skupnosti določa zlasti sedem dejavnikov: a) geografski oz. naravni, b) časovni, c) ekonomsko-tehnični, d) politični, e) urbanizacijski, f) sociološki in g) upravni. Optimalna velikost občine je po Keatingu (1995: 31) podvržena štirim merilom: ekonomski učinkovitosti, demokraciji (participaciji), distribuciji in razvoju. Pusić (1988: 262) navaja štiri načela, ki bi jih bilo – v idealnih okoliščinah – potrebno v procesu razdelitve državnega teritorija na ožje dele upoštevati. Ta načela so a) načelo popolnosti, ki zahteva, da se celoten državni teritorij razdeli na ožje dele in da ni »ostankov«, b) načelo enakosti, ki zahteva, da so si vrste lokalnih skupnosti na isti stopnji po velikosti čim bolj podobne, c) načelo gospodarsko-finančne samozadostnosti, ki zahteva, da so lokalne skupnosti v čim večji meri finančno in ekonomsko samozadostne ter d) načelo dostopnosti, ki zahteva, da ima lokalno prebivalstvo čim boljši dostop do lokalnih javnih služb in teles. Avtor istočasno opozarja tudi na relativnost navedenih kriterijev, saj gre bolj za to, da se medsebojno čim bolj optimalno uskladijo, ne pa za maksimizacijo vsakega od njih. Skorajda vse evropske države se z problemom optimalne teritorizacije države borijo skozi hkratno implementacijo dveh strukturnih rešitev, tj. povezovanja in stopnjevanja lokalnih skupnosti. V slednjem primeru se sistem lokalne samouprave strukturira skozi dve stopnji (redkeje skozi tri stopnje), kjer višja stopnja prevzema breme opravljanja vseh tistih nalog, ki jih nižja stopnja iz kateregakoli razloga že ne more opravljati. Povezovanje lokalnih skupnosti pa pomeni opravljanje kompleksnih lokalnih nalog skozi različne oblike organizacijskega ali drugačnega povezovanja, skozi združevanje lokalnih finančnih sredstev, kadrov, ipd.

Pri iskanju optimalne velikosti in obsega pristojnosti lokalnih skupnosti (občin) imamo v Sloveniji že vrsto let težave, pri čemer (redke) 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) regionalizacija, sloneča na prenosu pomembnega dela politične in ekonomske moči z države na pokrajine in naprej na občine.

Rešitev problema teritorizacije državnega ozemlja in oblikovanja lokalnih skupnosti kot osnove za lokalno samoupravo je poiskati srednjo pot med racionalnimi težnjami po večjih lokalnih skupnostih, ki so ekonomsko in finančno sposobne zagotoviti vse zahtevnejše in dražje lokalne javne službe in med težnjami po oblikovanju manjših lokalnih skupnosti, ki lahko zagotovijo neposreden vpliv prebivalcev na odločanje in zagotavljanje uresničevanja njihovih skupnih potreb in interesov. Prav pri iskanju srednje poti imamo v Sloveniji kopicco težav, saj je problem velikosti in števila občin resen politični in družbeni problem, ne le problem lokalne samouprave, pač pa države v celoti. V Sloveniji razlogi za opisane težave praktično ležijo že v samem izhodišču, tj. v ustavi, kjer je lokalna samouprava stisnjena v okvire, ki so ožji od katerekoli znane evropske ureditve. V teh okvirih že skoraj dve desetletji delujejo le občine kot edina vrsta lokalnih skupnosti, pri čemer pa imajo te občine ozko delovno področje, omejeno na lokalne zadeve v najožjem pomenu besede. Po tej logiki so take občine tudi teritorialno majhne in v vsakem pogledu manj pomembne institucije. Navedenih ustavnih okvirov ne more razširiti ali spremeniti noben zakon. Iz tega tudi izhaja, da je bila osnovna usmeritev ustavnih piscev naravnana na centralistično upravljanje Slovenije. V prispevku bomo preverjali v politiki in v javnosti pogosto prisotni tezi, da so slovenske občine v primerjalni evropski perspektivi majhne in da jih je potrebno – če ne gre drugače, normativno – združevati v večje ter da so slovenske občine zaradi navedenega dejstva šibke in da je razvoj na lokalni ravni zaradi tega relativno počasen.

2 Velikost slovenskih občin

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 je 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 krajevne (teritorialne) povezanosti, po drugi strani pa zagotavljanja možnosti ekonomičnega delovanja. Prvi dejavnik omejuje ali zožuje možnosti širjenja ozemeljske velikosti občin, za drugega pa je določena velikost občin nujna predpostavka.

Ideja minimalne življenjske velikosti občin izhaja iz dejstva, da tako majhne občine ne razpolagajo s sredstvi (finančnimi, človeškimi, tehnološkimi...), ki so potrebne za upravljanje zapletenih javnih služb. Velikost se ujema s točko, s katere občina začne kot ekonomsko sposobna zagotavljati javne službe. Ta (mejna) točka se razlikuje od ene do druge javne službe. Velikost oziroma vprašanje opredelitve življenjske začetne točke velikosti občin je aktualna zlasti v državah v prehodu, pa tudi v nekaterih drugih državah. Jedro zadeve pa je v tem, da je velikost občin odvisna od njihovih pristojnosti. (Vlaj 2004: 261)

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. Na ozemlju Slovenije se stika alpski svet s kraškimi, oba pa s panonskim. 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 zaokrožene? 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 (tabela 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 prebivalci¹. Povprečna slovenska občina je imela dne 1.1. 2011 9717 prebivalcev.

¹ Vir: Statistični urad RS, podatki za leto 2010, dostopno na <http://www.1188.si/obcine-rs.html> (september 2011).

Tabela 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 (tabela 2) in številu naselij. 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.

Tabela 2: 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.

Občine imajo od enega naselja (Kobilje, Odranci in Trzin) do sto in več naselij (Trebnje, Litija, Krško, Črnomelj, Novo mesto in druge). 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

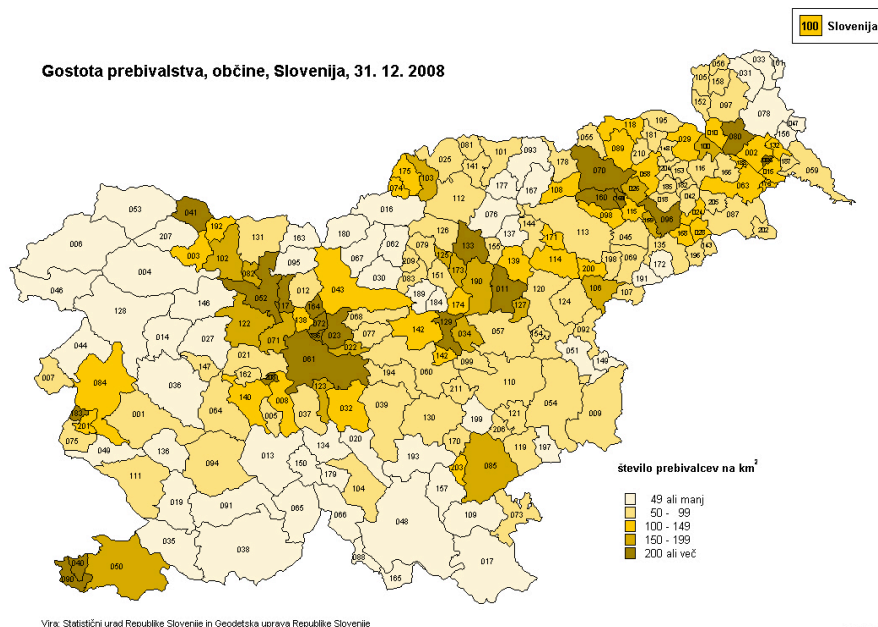
regiji, kjer je največje število najmanjših občin, to pa so hkrati tudi območja, na katerem podatki o BDP na prebivalca, stopnji izobrazbe, stopnji brezposelnosti in drugi v negativnem smislu odstopajo od slovenskega povprečja. Največje so občine na ozemlju notranjsko-kraške in spodnjeposavske statistične 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 (Slika 1), da so večje ožje lokalne skupnosti v zahodnem in južnem delu države neprimerno manj gosto naseljene v primerjavi s tistimi v vzhodnem in osrednjem delu države.

Tabela 3: Slovenske statistične regije po površini ter številu občin.

Regija	Površina (km ²)	Število občin	Povprečna površina občine na statistično 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 SLOVENIJA	2675	21	127,4
OSREDNJESLOVENSKA	2555	26	98,3
SKUPAJ	20273	211	96,1

Vir: Statistični urad RS.

Slika 1: Gostota prebivalstva po občinah, 31.12.2008



Vir: Statistični urad RS in Geodetska uprava RS.

3 Velikost slovenskih občin v primerjavi z nekaterimi evropskimi državami

V zadnjem desetletju v vseh več evropskih državah prihaja do procesov združevanja (amalgamacije) zlasti ožjih lokalnih skupnosti, 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 različni 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.

² Na tem mestu ne bomo opisovali zapletov pri nastajanju novih občin v Sloveniji in vloge različnih organov (Državni zbor, Ustavno sodišče) pri tem, pač pa opozarjamo, da v Sloveniji obstaja posebna sistemska ureditev, kjer se vsaka štiri leta zavrti vrtiljak, ki ga ne poznajo drugod po svetu, da država sama, pogosto v nasprotju s svojimi finančnimi in drugimi interesi, poziva interesente, naj prijavijo svoje zahteve za ustanovitev novih občin. Skoraj vsak predlog, zlasti tisti, vloženi pred letom 2010, so imeli in še vedno imajo realne možnosti, da uspe, če ne v Državnem zboru, pa pri ustavnem sodišču (glej tudi Vlaj 2004: 257).

Tabela 4: Povprečna velikost občin v izbranih evropskih državah.

DRŽAVA	ŠTEVILO OBČIN	POVPREČNO ŠTEVILO PREBIVALCEV	POVPREČNA POVRŠINA OBČINE (km ²)	ŠTEVILO RAVNI LOKALNE SAMOUPRAVE
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. 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 neuskkljenost 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:

- a) 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;
- b) 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 specifikke v razvoju lokalne

samouprave (npr. skandinavske države imajo velike občine z majhno gostoto prebivalstva). Ob tem velja spomniti tudi na mnenja slovenskih županov 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).

4 Šibkost slovenskih občin?

Vprašanje, kaj je optimalna velikost enot lokalne samouprave, je bilo že dolgo časa eno najpogostejše obravnavanih problemov organizacije države na subnacionalni (lokalni) ravni, ki ima tudi široke politične posledice. Pri iskanju odgovorov na to vprašanje sta se izkristalizirala dva pristopa, ki se naslanjata na zaznavo temeljnih vrednot lokalne demokracije. Gre za pristop lokalne skupnosti (komunitarizem), ki poudarja predvsem predstavniško vlogo lokalne oblasti, na eni strani in liberalno stališče, ki poudarja učinkovitost izvajanja javnih služb (Swianiewiez 2001: 28). Prvi pristop vodi k »svobodi fragmentacije«, medtem ko drugi zahteva vzpostavitev večjih enot lokalne samouprave. Podobne utemeljitve za zahodnoevropske države je predstavil Goldsmith (1995), Keating (1995: 117) pa opozarja na štiri načela, ki so ključna v procesih združevanja občin:

- a) učinkovitost (več storitev za manjši strošek);
- b) demokratičnost (vpliv občanov na lokalne strukture);
- c) razdelitev (zagotoviti kar najboljši nadzor občanov nad javnimi službami in sredstvi);
- d) razvoj (kako pospeševati gospodarsko rast).

Teoretična pričakovanja, ki se nanašajo na vpliv velikosti občin na te kategorije, gredo pogosto v nasprotni smeri. Sposobnost za ekonomski razvoj se povečuje z velikostjo občin, meni liberalni pogled, pri čemer naj bi bila sposobnost za mobilizacijo velikih virov odločilna. Vendar pa nasprotno lokalni pogled sodi, da so problemi velike birokracije vidnejši v večjih občinah in da so lahko manjše občine učinkovitejše pri tekmovanju za investicije. Neoliberalni koncepti poudarjajo tudi, da sposobnost za strateško načrtovanje ni pomembna, kajti samo trg lahko zagotavlja optimalno alokacijo, in da ima lahko kakršnokoli načrtovanje škodljive posledice s pošiljanjem napačnih signalov trgu. Kar se tiče sposobnosti zagotavljanja javnih služb, liberalna teorija zagovarja velike občine. Nasprotno pa zagovorniki teorije lokalizma ugotavljajo, da velikost občin ni pomembna, kajti javne službe je mogoče s pogodbo prenesti na zasebne ponudnike. Večina utemeljitev za lokalno demokracijo pa nenazadnje daje prednost manjšim enotam, kjer so stiki med državljanji in oblastjo tesnejši, birokracija (upravni aparat) pa majhna, tako da politike lahko bolje izražajo lokalne prednosti. Liberalna teorija, ki se nagiba k velikim enotam, pa trdi, da imajo le-te več funkcij in da bolj privlačijo pozornost (interes) državljanov oziroma zagotavljajo prostor za tekmovanje interesnih skupin (pluralistični model) (Brezovšek 2005: 80).

Swianiewicz (2002: 8–11) je strnil tovrstne utemeljitve v dve glavni teoriji: prva je reformistična teorija oziroma ekonomija obsega, ki našteva utemeljitve v prid združevanju, tj. nastanku večjih občin, druga pa črpa iz ideje lokalizma in teorije javne izbire, usmerjena pa je k teritorialni drobitvi, torej k manjšim občinam. Prva teorija je poistovetena z geslom »veliko je močnejše« (big is stronger), druga pa z geslom »majhno je lepo« (small is beautiful). Utemeljitev za prvo teorijo imajo osnovo v ekonomiji obsega za številne lokalne službe (marginalni stroški so nižji v primeru večjih enot); manjše enote po drugi strani povzročajo stroške prelivanja; večje enote lahko opravljajo več nalog, kar lahko prispeva k večjemu javnemu zanimanju in s tem k udeležbi v lokalni politiki; teritorialno združevanje zagotavlja več prostora za delovanje interesnih skupin in s tem pluralno družbo (otežuje nepotizem in politični klientelizem); v večjih enotah je tudi večja možnost za oblikovanje močne civilne družbe; večje enote vzpodbujajo lokalni gospodarski razvoj itd. Utemeljitev za drugo teorijo pa so naslednji: stiki med občinskimi svetniki in državljani so v majhnih enotah tesnejši, politiki pa so svoji skupnosti odgovorni v večji meri (zaupanje temelji na osebnih stikih); v majhnih enotah ljudje lahko izbirajo svojo nastanitev glede na razmerje med davki in zagotovljenimi javnimi službami; majhne občine so bolj enotne in lažje je izpeljati načrte, ki jim daje prednost večina prebivalstva; v majhnih skupnostih je občutek skupnosti (identifikacija) večji, zato je večja tudi udeležba v javnih zadevah; majhne občine so manj birokratske in vzpodbujajo tekmovanje lokalnih oblasti za pritegnitev kapitala; majhne občine vzpodbujajo poskuse in inovacije ter se učijo od sosedov.

Vsekakor pa teh utemeljitev ne bi smeli obravnavati samo abstraktno, saj se mnoge ne nanašajo le na velikost, pač pa tudi na družbeno naravo skupnosti (razmerje med ruralnim in urbanim in podobno). Prav tako pa empirične analize ne potrjujejo vedno tako enoznačnih odnosov med temi kategorijami. Udeležba v javnem življenju lokalne skupnosti je sicer res največkrat v pozitivni korelaciji z velikostjo te skupnosti, ni pa to vedno nujno; zaupanje v lokalno oblast je po nekaterih analizah optimalno pri velikosti 15.000 do 20.000 prebivalcev v občini (Brezovšek 2005: 80). V večjih lokalnih skupnostih lokalne volitve privlačijo več kandidatov – ali to pomeni tudi večje zanimanje za lokalno politiko? V majhnih skupnostih so stiki med državljani in njihovimi predstavniki res pogostejši, vendar pa to za druge oblike politične participacije ni nujno tako. Prav tako empirično ni potrjeno, da so večje enote vedno uspešnejše pri vzpodbujanju gospodarskega razvoja ali doseganju načrtovanih ciljev. Velikost občin tako mogoče ni tako zelo pomembna kot različna razsežnost kakovosti vladanja, kot se splošno predpostavlja.

Slovenija je, kot smo že ugotovili, skupaj s še nekaterimi državami nekje vmes med dvema skrajnostma, z največjim deležem občin z manj kot 5000 prebivalci in teritorialno dokaj velikimi občinami. V Sloveniji je zlasti zaskrbljujoče, da se je pri nas med leti 1992 in 2011 število občin močno povečalo, ob tem pa še vedno nismo ustanovili širše ravni lokalne samouprave, medtem ko v nekaterih državah (npr. Nemčija, Finska, Danska, Grčija, Nizozemska) v zadnjih letih potekajo procesi

združevanja občin, s čimer se je (ponekod zelo močno) zmanjšalo njihovo število. Države, kjer se je število občin v zadnjih dveh desetletjih izrazito povečalo, so po drugi strani precej manj številne; poleg Slovenije v to kategorijo lahko prištevamo le še Hrvaško in Češko republiko, pri čemer imata obe omenjeni državi dvonivojsko urejen sistem lokalne samouprave.

Tabela 5: 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-Dexia (2010) s podatki iz leta 2009.

5 Zaključna misel: teritorialni razvoj lokalne samouprave v prihodnosti?

V prispevku smo preverjali zlasti v politični sferi in tudi v širši javnosti pogosto prisotni domnevi, da so slovenske občine – tudi v evropskem merilu – podpovprečno majhne in da jih je potrebno – če ne gre drugače, normativno – združevati v večje ter da so zaradi tega »dejstva« slovenske občine šibke in da je razvoj na lokalni ravni zaradi tega relativno počasen. V prispevku smo nedvomno pokazali, da je sicer večina slovenskih občin relativno majhnih (več kot 52 odstotkov jih ima manj kot 5000 prebivalcev), vendar je v evropskem kontekstu povprečna slovenska občina večja od povprečne EU27 občine, tako po številu prebivalcev kot tudi po površini.

Večina članic Evropske unije ima manjšo povprečno občino od slovenske, pri čemer je seveda potrebno upoštevati tudi dejstvo, da ima velika večina članic EU lokalno samoupravo organizirano na vsaj dveh vertikalnih nivojih, pri čemer imajo majhne občine nad seboj še tako ali drugače organizirano širšo lokalno samoupravno skupnost (na enem ali celo dveh nivojih), čemur v Sloveniji ni tako, saj občine predstavljajo osamljeni nivo lokalne samouprave. Odsotnost širšega nivoja lokalne samouprave sicer sama po sebi še ni problematična, če ima država domišljeno strategijo razvoja lokalne samouprave na močnem, avtonomnem in neodvisnem občinskem nivoju. V Sloveniji temu ni tako. Relativna majhnost povprečne slovenske občine s slabimi 10000 prebivalci in površino manjšo od 100 kvadratnih kilometrov, ter vsebino nalog in sistemom financiranja, pri kateri so občine pogosto povsem neavtonomne in podrejene interesu države, vse to na kakšno posebno moč slovenske lokalne samouprave ne opozarja.

Posebej problematičen je tudi trend razvoja ožjega nivoja slovenske lokalne samouprave, kjer se merila za oblikovanje občin niti s strani zakonodajalca nikoli niso pretirano spoštovala, kar je vodilo do obstoječe teritorialne razdrobljenosti občin v Sloveniji ob hkrati odsotnosti širše ravni lokalne samouprave; poleg tega teritorialna mreža občin v Sloveniji ne ustreza eni od temeljnih zahtev, po kateri morajo biti enote lokalne samouprave na isti vertikalni ravni oblasti medsebojno čim bolj primerljive. Spremenljiva mreža občin je tem bolj problematična, ker so naloge vseh občin kakovostno enake, razlikujejo pa se kvantitativno.

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 ni 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.

6 Bibliografija

- Baldershiem, H., Illner, M., Offerdal, A., Rose, L., in Swianiewicz, P. (ur.) (1995): *Local democracy and the process of transformation in East-Central Europe*. Boulder, San Francisco, Oxford: Westview Press.
- 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).
- Goldsmith, M., in Rose, L. (2000): *Constituency, Size and electoral politics: A comparison of patterns at local elections in Norway and the UK*. Prispevek na svetovni konferenci IPSA. Quebec, Kanada.
- Grafenauer, B. (2000): *Lokalna samouprava na Slovenskem – teritorialno organizacijske strukture*. Maribor: Pravna fakulteta.
- Humes, S. in Harloff, M.E. (1969): *The structure of local government: A comparative survey of 81 countries*. Hague: International Union of Local Authorities.
- Juvan Gotovac, V. (2002): *Pomen medobčinskega sodelovanja za zagotavljanje lokalnih gospodarskih javnih služb, Strokovni posvet o uresničevanju državnega programa Republike Slovenije za prevzem pravnega reda EU na področju varstva okolja, prostorskega in regionalnega razvoja ter gospodarskih javnih služb*, Laško, str. 83–96.
- Keating, M. (1995): *Size, Efficiency and democracy: Consolidation. Fragmentation and public Choice*. V: Judge, D., Stoker, G., in Wolman, H., (ur.), *Theories of urban politics*. London and New Delhi: Thousand Oaks/Sage.
- Karagiannis, E. (2004): *The Cost of Government in Small Size Municipalities*. Ottawa: Fiscal Policy Directorate, Self-Government Branch Claims and Indian Government Sector, Indian and Northern Affairs Canada.
- King, D. S. (1984): *Fiscal Tiers: The economy of multi-level government*. London: Allen & Unwin.
- Mecanović, I. in Novosel, Z. (2010): *Neka pitanja djelovanja lokalne i regionalne samouprave*. Pravni vjestnik, let. 78, št.3/4, str. 45–65.
- Pavič, Željko (2010): *Veličina lokalnih jedinica – europske tendencije I hrvatske nedoumice*. Hrvatska javna uprava, 10, 1: 81–131.
- Perko-Šeparović, I. in Hrženjak, J. (1982): *Organizacija teritorija i samoupravljanje*. Zagreb: Informator.
- Pusić, E., Pavič, Ž., Ramljak M. in S. Ivanišević (1988): *Upravni sistemi*. Zagreb: Narodne novine.
- Sharpe, L. J. (1995): *Local government: Size, Efficiency and citizen participation*. Local and regional authorities in Europe, no. 56. Strasburg: Council of Europe.

- Swianiewicz, P. (2002): Consolidation or fragmentation: The size of local governments in central and eastern Europe. Budimpešta: Open society institute.
- Vlaj, S. (2004): Lokalna samouprava: teorija in praksa. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Žagar, K. (2009): Reforma lokalne samouprave na Danskem. Ljubljana: Državni zbor RS.

(Ne)združljivost funkcij na lokalni ravni oblasti

SAŠA ZAGORC

Povzetek Teza, da je nezdružljivost funkcij na lokalni ravni v Sloveniji neločljivo povezana s konceptom lokalne samouprave, je bila deloma potrjena. Lokalna avtonomija ima vpliv na obseg nezdružljivih funkcij, a imajo nanj druga ustavna načela, npr. načelo delitve oblasti in preprečevanja korupcije, še pomembnejšo vlogo. Slovenska ureditev je z uvedbo nezdružljivosti poslanske in županske funkcije naredila velik korak k vzpostavitvi parlamentarne demokracije s predstavništvom državljanov in ne predvsem občin, od koder prihajajo župani. Primerjalni pregled je nakazal, da je ureditev nezdružljivosti funkcije na lokalni ravni preobsežna. Posledica tega je, da posamezniki v lokalni skupnosti zaradi nje težko razberejo svoj pravni položaj in sposobni posamezniki izgubijo interes za aktivno sodelovanje pri upravljanju javnih zadev.

Ključne besede: • lokalna samouprava • nezdružljivost funkcij • lokalna avtonomija • preprečevanje korupcije • Slovenija

NASLOV AVTORJA: dr. Saša Zagorc, docent, Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta, Poljanski nasip 2, 1000 Ljubljana, Slovenija, e-pošta: sasa.zagorc@pf.uni-lj.si.

DOI: 10.4335/2012.001.83-103
ISBN 978-961-6842-06-8 (pdf) © 2012 Lex localis
Dostopno na <http://www.lex-localis.info>.

(In)compatibility of Functions on Local Level

SAŠA ZAGORC

Abstract The thesis that incompatibility of functions on local level in Slovenia is inseparately bound on the concept of local self-government was partially confirmed. Local autonomy certainly co-defines the scope of incompatibility of functions, but other constitutional principles, e.g. principle of separation of powers and prevention of corruptive behaviour, play even more important role in it. With the incompatibility of functions of MPs and mayors, Slovenian political system made a major step forward in the direction of genuine parliamentary democracy with representation of citizens and not particular municipalities in which MPs were elected as mayors. Comparative analysis indicates that regulation of incompatibility of functions is too extensive. Consequently, individuals in a local community have a hard-time to ascertain their legal rights and duties and the most competent ones lose their interest for active participation in the management of public affairs.

Keywords: • local self-government • incompatibility of functions • local autonomy • prevention of corruption • Slovenia

CORRESPONDENCE ADDRESS: Saša Zagorc, LLD, asistant professor, University of Ljubljana, Faculty of Law, Poljanski nasip 2, 1000 Ljubljana, Slovenia, email: sasa.zagorc@pf.uni-lj.si.

DOI: 10.4335/2012.001.83-103
ISBN 978-961-6842-06-8 (pdf) © 2012 Lex localis
Dostopno na <http://www.lex-localis.info>.

1 Uvodno

Nezdružljivost funkcije na lokalni ravni je svojevrsten fenomen. Vpliva na pravni položaj največjega števila funkcionarjev v Sloveniji, a še ni bila deležna resne strokovne obravnave. V tem oziru se ne razlikujemo pretirano od drugih demokratičnih držav, saj – razen izjem, na primer Schefoldova *Kommunalwirthschaftliche Inkompatibilität* iz leta 1977 – tudi tam ni zaslediti resnih in celovitih pravnih oziroma politoloških analiz omenjenega pravnega instituta. Deloma je to razumljivo, saj se le peščica strokovnjakov ukvarja z institutom nezdružljivosti funkcije. Pri obravnavanju pravnih institutov na lokalni ravni pa so v ospredju drugi vidiki urejanja lokalnih zadev (financiranje lokalnih skupnosti, njihova avtonomija, nadzor nad lokalno samoupravo). Vendar je razumevanje teh vidikov še kako pomembno, ker analiza nezdružljivosti funkcij na lokalni ravni ni mogoča brez globljega poznavanja urejanja lokalnih zadev ter pravnih in političnih razmerij med lokalno in državno ravni. Glavna teza tega prispevka je, da je nezdružljivost funkcij na lokalni ravni v Sloveniji neločljivo povezana s konceptom lokalne samouprave in se zato razlikuje od tiste, ki je predvidena za funkcije na državni ravni. Slovenska ureditev lokalne samouprave je zelo podrobno urejena že z zakonskimi predpisi, zato je tudi nezdružljivost funkcije na lokalni ravni pretežno uredil že zakonodajalec, kar vzbuja pomisleke o pretirani normiranosti. Posledično je kandidatom za funkcionarje in funkcionarjem na lokalni ravni težje razumeti svoj pravni položaj zaradi številnih zakonskih določb o nezdružljivosti funkcije in zato prihaja do pogostih nasprotujočih si razlag predpisov.

2 Pristojnost urediti nezdružljivost funkcije na lokalni ravni

Pravne ureditve lokalnih zadev po Evropi in drugje kažejo na to, da je nezdružljivost funkcij na državni in še posebej na lokalni ravni preveč raznolika, da bi bile možne kakršnekoli preslikave sistemov, zato bodo v nadaljevanju predstavljene le nekatere razlike v izhodiščih. V Združenih državah Amerike spada nezdružljivost funkcij na lokalni ravni v pristojnost federalnih držav, pri čemer ni vselej v celoti urejena v njihovih ustavah ali z zakonodajo. Zavedajo se, da je tako rekoč nemogoče predvideti seznam vseh možnih kombinacij oblastnih funkcij, za katere bi lahko opredelili njihovo medsebojno združljivost ali nezdružljivost. Če ni ustavnih ali zakonskih določb, a obstaja pomislek o konfliktu interesov v primeru, da bi oseba opravljala dve funkciji hkrati na lokalni ravni, se lahko vprašanje o nezdružljivosti funkcije razreši po sodni poti (McKnight 2005: 4). Zaradi množice raznovrstnih ureditev v federalnih državah, kjer sodišča uporabljajo različne standarde za nezdružljivost, je težko odgovoriti enoznačno, kaj predstavlja nezdružljivost funkcije v ZDA. Nekatere države zato objavljajo smernice, katere funkcije so ali niso združljive. Za ZDA je značilno, da razumejo koncept funkcije širše kot v Evropi, zato je določanje nezdružljivosti bolj kompleksno in zahtevno, a tudi bolj

natančno. Kot primer lahko navedemo več kot sto let staro obrazložitev Vrhovnega sodišča države Illinois, ki pravi:

Za nezdržljivost gre, če [...] so pristojnosti in naloge ene od funkcij takšne narave, da funkcionar ne bi mogel pravilno, pošteno in v polni meri opravljati pristojnosti in nalog druge funkcije. Nezdržljivost funkcij lahko izvira zaradi množstva nalog v eni od funkcij oziroma je lahko pogojena z varstvom javnega reda.¹

Sodišče dopušča, da lahko tudi drugi dovolj pomembni razlogi privedejo do nezdržljivosti funkcije, čeprav ne navede, kateri bi to lahko bili. Podobna raznolikost glede nezdržljivosti funkcije na lokalni ravni se kaže tudi v Evropi. Tako na primer Češka Republika zelo liberalno dopušča združljivost vrste lokalnih in državnih funkcij. Vendar je župan lahko le oseba, ki je izvoljena v mestni svet (§99 odstavek 3. zakona št. 128/2000 Sb), kar je posledica tega, da župana na Češkem volijo posredno. Prav tako je združljiva funkcija župana in poslanca v parlamentu. Županska stranka (Starostové) je trenutno celo v parlamentarni koaliciji. Župan je tudi lahko član državne vlade, saj nezdržljivost ni izrecno zapisana v zakonu o preprečevanju konflikta interesov ali v zakonu o lokalni samoupravi, v skladu s češko ustavo pa je lahko vsak poslanec sočasno tudi član vlade. Omejeno je hkrati opravljanje funkcije župana z delom javnega uslužbenca. Župan ne sme biti hkrati zaposleni v občinski upravi občine, kjer županuje, zatem javni uslužbenec v davčni upravi ali v pokrajinski upravi, pa še to samo, če se njegova zaposlitev nanaša na izvrševanje nalog v zvezi z občino, kjer je župan, ali je bil postavljen na funkcijo s strani določenih funkcionarjev. V skladu z določili Evropske listine o lokalni samoupravi² je vprašanje nezdržljivosti urejeno z zakoni in ne s podzakonskimi predpisi ali predpisi lokalnih skupnosti (npr. zakon 491/2001 Sb. o volitvah v svete lokalnih skupnosti, zakon 128/2000 Sb. o statutu lokalne skupnosti, zakon 159/2006Sb. o preprečevanju konflikta interesov).

Po drugi strani je v Avstriji, kjer je večina zakonodajnih pristojnosti z nezdržljivostjo funkcije v rokah zveznih dežel, dan mnogo večji poudarek preprečevanju konflikta interesov županov in drugih občinskih funkcionarjev (Mayr 2005: 3–4). V Nemčiji ni prepovedan dvojni mandat v zveznem zboru in deželnem zboru ali predstavnikiškem telesu lokalne skupnosti navkljub kritiki ustavno-pravnih strokovnjakov (Acheterberg in Schulte 2000: 1247). V preostalem je pristojnost urejanja nezdržljivosti funkcij na lokalni ravni v rokah zveznih dežel, zato ni enotne ureditve za celotno državo. Tako na primer zakon o lokalnih volitvah zvezne dežele Posarje ureja nezdržljivost članstva v občinskem svetu s položajem plačanega uradnika v isti občini, s položajem vodilnih uradnikov državnih zavodov,

¹ Sodba sodišča v zvezni državi Illinois, *People ex rel. Myers v. Haas*, 145 Ill. App. 283, 286 (1908).

² Evropska listina lokalne samouprave, ETS, št. 122, z dne 15. 10. 1985, v nadaljevanju: ELLS.

državnih ustanov ali institucij, pri katerih je udeležena tudi občina. Posameznik lahko začne opravljati funkcijo člana občinskega sveta šele, ko dokaže, da je drugo uradniško razmerje prekinjeno oziroma končano. Če se naknadno ugotovi, da član občinskega sveta ni prenehal z opravljanjem druge funkcije ima teden dni časa, da naknadno dokaže prenehanje, v nasprotnem primeru se ga po poteku roka izključi iz občinskega sveta.

Enotnih in celovitih rešitev nezdržljivosti funkcije torej ni moč zaslediti. V pomoč nam je lahko kvečjemu ELLS, ki v tretjem odstavku 7. člena določa le, da naj se nezdržljivosti funkcije funkcionarjev na lokalni ravni določijo z zakonom ali s temeljnimi pravnimi načeli. Namen določbe se kaže v dveh vidikih. Najprej pomeni, da nezdržljivost funkcije lahko izhaja tudi iz splošnejših pravnih načel, kot so avtonomija lokalne samouprave, načelo delitve oblasti, načelo reprezentativnega mandata, s čimer se lahko preseže rigidnost urejanja nezdržljivosti funkcije z zakonskimi normami. Drugi vidik se kaže v zagotovitvi enotnega urejanja personalnega položaja funkcionarjev lokalnih skupnosti ne glede na teritorialno pripadnost lokalni skupnosti. Položaj funkcionarjev z enakimi pristojnostmi v katerikoli lokalni skupnosti naj bi bil zaradi enotne zakonske ureditve enako urejen za vse od njih. Poleg tega je lokalnim skupnostim načeloma preperečeno, da bi same določale obseg nezdržljivih funkcij za svoje funkcionarje, predvsem ne smejo zožiti kroga nezdržljivih funkcij, medtem ko naj bi bilo širjenje nezdržljivih funkcij čim bolj omejeno. Svet Evrope je tudi opredelil, da naj bi bila nezdržljivost upravičena ob hkratnem opravljanju izvršilnih funkcij v lokalni skupnosti in nadzornih državnih organih in tudi takrat, kadar se v okviru ene funkcije lahko izvršujejo pooblastila, ki odločilno vplivajo na pravice in pravne koristi lokalne skupnosti. Zato za Svet Evrope tudi ni zaželeno opravljanje več kot dveh funkcij na različnih nivojih lokalne samouprave in od dveh funkcij več kot ene izvršilne funkcije. Svet Evrope torej dopušča opravljanje več funkcij hkrati, pri čemer večjo pozornost namenja omejevanju opravljanja izvršilnih funkcij. Očitno je, da je Svet Evrope določil le minimalne standarde o nezdržljivosti funkcije, ki bi jih morale demokratične države čim bolj preseči (Zagorc 2009: 242).

3 Namen nezdržljivosti funkcij na lokalni ravni

Nezdržljivost funkcij na lokalni ravni je sicer splošni pojem, ki ga v zakonodaji ne zasledimo, temveč je njegov namen predvsem olajšati strokovno razpravo. Katerokoli obliko nezdržljivosti funkcije na kateremkoli nivoju oblasti se da razstaviti na tri elemente, in sicer na konkretno oblastno funkcijo, ki je predmet opazovanja in analiziranja, na drugo dejavnost, ki je nezdržljiva s to funkcijo, in na razmerje med funkcijo in drugo dejavnostjo, ki se kaže v tem, da se ne da združiti sočasnega opravljanja funkcije in te dejavnosti (Zagorc 2009: 80-81). Na lokalni ravni je mnogo manj funkcij, kot jih je določenih na državni ravni, praviloma sodi v ta krog funkcija župana in funkcija v predstavniskem telesu v lokalni skupnosti. Nezdržljivost teh funkcij torej ureja razmerja med vrsto različnih funkcij, javnih

služb in tudi pridobitnih dejavnosti, v obliki prepovedi sočasnega opravljanja teh dejavnosti.

Nezdružljivost funkcije ni sama sebi namen. Pomen in namen nezdružljivosti funkcije na lokalni ravni uokvirjata, kaj sploh nezdružljivost funkcije je in v kakšnem obsegu naj bi bila predpisana (Veen 1996: 48). Z drugimi besedami, opredeljujeta, kako v optimalni meri doseči cilje pravne ureditve nezdružljivosti funkcije. Na tem mestu si lahko pomagamo z ustaljenima ustavnima načeloma legitimnosti in sorazmernosti. Najprej je treba ovrednotiti, ali gre pri nezdružljivosti funkcije na lokalni ravni za legitimen ukrep omejevanja političnega in drugačnega udejstvovanja posameznikov glede upravljanja javnih zadev (test legitimnosti). Sledi še vprašanje, ali lahko z institutom nezdružljivosti funkcije sploh dosežemo cilje in namene, ki jih s prepovedjo hkratnega opravljanja funkcij ali drugih dejavnosti na lokalni ravni zasledujemo, pri čemer je potrebno paziti na to, da z nezdružljivostjo funkcije ne bi prišlo do prestrogih oziroma prekomernih posegov v pravice posameznikov, ki opravljajo funkcije na lokalni ravni (test sorazmernosti). Slovensko ustavno sodišče se je že opredelilo do namena nezdružljivosti funkcije na lokalni ravni. Oseba je bila poklicni župan in poslanec. V času opravljanja obeh funkcij je prišlo do spremembe ocene o smiselnosti hkratnega opravljanja obeh funkcij in zakonodajalec je določil nezdružljivost opravljanja obeh funkcij. Na podlagi te določbe so se zoper to osebo začeli postopki, na podlagi katerih bi morala prenehati z opravljanjem ene od funkcij. Ustavno sodišče je ugodilo pritožniku, ne da bi se spuščalo v legitimnost določitve same nezdružljivosti funkcije, in obrazložilo, da nove določbe o nezdružljivosti funkcije niso take narave, da bi njihovo veljavnost za pravne položaje, ki so nastali na podlagi prejšnje zakonske ureditve, ki ni določala nezdružljivosti, narekovala taka javna potreba, ki bi lahko opravičila poseg v varstvo zaupanja v pravo tistih oseb, ki so ob sprejemu zakona opravljali obe funkciji.³ Povedano krajše in jasneje, določitev nezdružljivosti funkcije je bila prekomerna, ker je pretirano posegla v obstoječa pravna upravičenja funkcionarja, da izpelje svoj poslanski in županski mandat do konca. Tudi iz te odločbe je viden *ultima ratio* instituta nezdružljivosti funkcije: v skrajnem primeru se obravnava kot razlog za prenehanje opravljanja funkcije.

Kaj so torej cilji, ki upravičujejo zakonodajalca k ureditvi nezdružljivosti funkcij? Sodelovanje pri upravljanju javnih zadev, tudi na lokalni ravni, kot ena od pravic vsake demokratične ureditve načeloma dopušča, da lahko državljani kot nosilci suverenosti opravljajo eno ali celo več služb ali funkcij. Pravico do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev je izrecno opredelila tudi slovenska ustava⁴ v 44. členu, vendar nekoliko podrobneje kot Splošna deklaracija človekovih pravic. Vsak državljan ima pravico, da v skladu z zakonom neposredno ali po izvoljenih

³ Odločba ustavnega sodišča RS, U-I-39/95, z dne 23. 9. 1998 (Ur. l. RS, št. 68/98).

⁴ Ustava Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 33/91, 42/97, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 68/2006), v nadaljevanju: Ustava.

predstavniki sodeluje pri upravljanju javnih zadev. Le v tistih primerih, ko bi sodelovanje pri upravljanju javnih zadev trčilo ob enako pomembno ustavno načelo, je potrebno pretehtati, čemu dati prednost. V krog teh načel sodijo predvsem načelo pravne države, prepoved zlorabe oblasti, varstvo svobodne gospodarske pobude itd. Nezdružljivosti funkcije torej ni, če ni izrecno določena s predpisi. Zato obstaja domneva v korist državljanove možnosti, da sočasno opravlja več funkcij.

Bistvo nezdružljivosti funkcije je v preprečitvi, da ne bi poklicno delo, bodisi javne bodisi zasebne narave, skazilo pomena te funkcije (Burdeau et al. 1993: 553). Spomnimo še enkrat, v ameriški sodni praksi obstoji konflikt interesov, če »so [...]pristojnosti in naloge ene od funkcij takšne narave, da funkcionar ne bi mogel pravilno, pošteno in v polni meri opravljati pristojnosti in nalog druge funkcije«. ⁵ Do konflikta interesov lahko prihaja na različne načine in v različnih oblikah, bodisi zaradi hierarhičnega razmerja med različnimi funkcijami in organi bodisi zaradi nadzorstvenega razmerja, v katerem se ista oseba znajde hkrati v funkciji nadzornega organa in nadzorovanega organa, ali pa na primer zaradi razmerja, v katerem ima nek funkcionar z odločanjem ali izvrševanjem odločitev možnost sebi ali komu drugemu, pod različnimi pogoji od drugih, pridobivati določene koristi. Tako so denimo menili tudi tisti poslanci, ki so v tem mandatu Državnega zbora hkrati še župani (Senčur 2009: 16–17). Pogost razlog za nezdružljivost funkcije je tudi v tem, da tisti, ki sprejme splošna pravila, ne sme opravljati druge funkcije, če bi lahko izkoriščal prednost voljene funkcije, na primer pri glasovanju za določeno mesto ali funkcijo. ⁶ Vseh konfliktov interesov se z nezdružljivostjo funkcije ne da odstraniti v političnem vsakdanu, zato ta ne more odpraviti vseh slabosti, ki jih prinaša kompleksno odločanje o javnih zadevah z vrsto različnih javnih ali zasebnih interesov.

Najpogostejši razlog za nezdružljivost je načelo delitve oblasti, še zlasti njegov personalni vidik (nem. Personelle Gewaltentrennung) (Beeler 1983: 24). Ena pogostejših napak, ki se pojavlja med teoretiki, je navezovanje nezdružljivosti funkcije zgolj na ureditev ločevanja funkcij, ki sicer izhaja iz načela delitve oblasti (Achterberg 1970: 346). Nedvomno je načelo delitve oblasti kot izvedba načela pravne države eden glavnih razlogov za določanje nezdružljivih funkcij, vendar ni edino. Kot pravita Adamovich in Funk (1985: 228), pravila o nezdružljivosti funkcije pretežno izhajajo iz načela delitve oblasti. Ureditev nezdružljivosti funkcije je potrebna zaradi celovite izvedbe načela delitve oblasti, ki ima funkcionalni, organizacijski in personalni vidik. Najpomembnejši je gotovo funkcionalni vidik, kateremu ne more biti v celoti zadoščeno, če nista vsaj v določeni meri opazna

⁵ Sodba sodišča v zvezni državi Illinois, *People ex rel. Myers v. Haas*, 145 Ill. App. 283, 286 (1908).

⁶ Sodbi sodišč v zvezni državi Minnesota *Childs v. Sutton*, 65 N.W. 262 (1895); *Anderson v. Erickson*, 230 N.W. 637 (1930).

organizacijski ali personalni vidik načela delitve oblasti.⁷ Gradova teza to potrjuje, saj so nekatere funkcije po svoji naravi med seboj nezdružljive, kar velja predvsem za funkcije, ki se opravljajo v različnih državnih organih (Grad 2000: 243). Izvedba načela delitve oblasti v bolj konkretnih pravnih normah se bo odražala v obsegu med seboj nezdružljivih funkcij, še zlasti na državni ravni. Gre torej za prepoved opravljanja več funkcij hkrati, se pravi za prepoved kumuliranja. Določbe o nezdružljivosti funkcije tudi prispevajo k temu: pomen nezdružljivosti se formalno kaže v preprečitvi kumuliranja funkcij, vsebinsko pa v omejevanju moči odločanja. Če pride posameznik v položaj, da lahko pridobi več takšnih funkcij, se mora odločiti med njimi, v nasprotnem nastopi pravna posledica prenehanja ene od funkcij na podlagi zakona.

Nezdružljivost funkcije je določena tudi zato, ker bi njihovo sočasno izvajanje onemogočalo ali v precejšnji meri zaviralo, da bi se nekatere med njimi ali kar vse uspešno izvajale. Objektivna nezmožnost hkratnega opravljanja več funkcij je razvidna: »če bi sočasno opravljanje dveh funkcij verjetno povzročilo, da posameznik škoduje ali zanemarja enega od položajev, da bi lahko opravljal dolžnosti in naloge, ki sodijo v okvir druge funkcije.«⁸ Gre za objektivno oceno optimalnega opravljanja funkcije. Delo vsakega posameznika je omejeno s fizičnimi, psihičnimi in intelektualnimi zmožnostmi. Ker posameznik ne more nepretrgoma opravljati določenih nalog zaradi takšnih časovnih in fizičnih omejitev objektivne narave, je podvržen optimizaciji svojega dela tako, da je v okviru danih zmožnosti čim bolj učinkovit. Cilj nezdružljivosti funkcije je tudi v racionalizaciji odločanja.

Institut nezdružljivosti funkcije predstavlja neke vrste ogledalo, kakšen naj bi funkcionar sploh bil. Nezdružljivost funkcije nalaga občinskemu funkcionarju vrsto zapovedi in prepovedi, ki skozi razmerja do drugih funkcij in tudi pridobitnih in nepridobitnih dejavnosti klešejo njegov pravni status. Idealno gledano, občinsko funkcijo naj bi zasedal posameznik, ki bi uspel odmisлити lastna hotenja, želje in interese ter se v popolni meri posvetiti opravljanju mandatnega razmerja, ki ga je pridobil na volitvah in stremeti k uresničevanju javnega interesa. Ali takšen idealni posameznik sploh obstoji, je vprašanje vredno razmisleka, vendar lahko ugotovimo in to je svojevrstni paradoks, da idealni občinski funkcionar posebnih oblastnih predpisov o tem, kaj sme ali ne sme početi v času opravljanja funkcije, sploh ne potrebuje, ker mejo spodobnosti in etičnega obnašanja najde v sebi, v svojih prepričanjih, morali in nikakor ne v pravnih predpisih (Zagorc 2009: 315–316).

Vredno je opozoriti, da razlogi za ali proti nezdružljivosti funkcije na državni ravni niso povsem identični tistim na lokalni ravni. Strinjati se je treba s Schefoldom, da

⁷ Odločba nemškega zveznega ustavnega sodišča, BVerfGE 18, 172, 183.

⁸ Sodba sodišča v zvezni državi Minnesota Hilton v. Sword, 157 Minn. 263, 196 N.W. 467 (1923).

prenagljena primerjava in prenos rešitev z državne ravni na lokalno raven ni primerna (Schefold 1977: 31-32). Primerjava ni mogoča že zaradi posebnega položaja državne oblasti, ki sledi državnemu interesu, zavezam v mednarodni skupnosti in enotni uporabi prava na državnem ozemlju, medtem ko so naloge lokalne samouprave manj obsežne in usmerjene predvsem v zadovoljevanje lokalnih interesov. Zatem, nekatere pristojnosti se izvršujejo izključno na državni ravni (npr. zakonodajna funkcija, sodna in ustavno sodna funkcija). Nenazadnje, skorajda vse funkcije na državni ravni se opravljajo poklicno, medtem ko je na lokalni ravni ravno obratno. Funkcij na državni ravni je tudi občutno več kot na lokalnem nivoju, kar pa ni moč reči za število funkcionarjev, saj je teh na lokalni ravni ogromno zaradi velikega števila lokalnih skupnosti. Vse omenjeno bistveno vpliva na različen obseg, namen in pravno naravo nezdružljivosti funkcij na državni in lokalni ravni.

4 Kdo je funkcionar na lokalni ravni?

Za resno obravnavo nezdružljivosti funkcije je treba najprej opredeliti, kaj sploh je funkcija in kdo je funkcionar. Evropske ureditve to vprašanje urejajo v splošnih predpisih tako, da določijo, katere funkcije in funkcionarji so v določenem državnem organu ali organu lokalne skupnosti. Takšen pristop ni najboljši, kar najbolje razkriva opisna definicija funkcije iz ameriške sodne prakse: »Funkcija v kontekstu nezdružljivosti obsega vse funkcije, pridobljene z volitvami ali imenovanjem, kjer imajo funkcionarji na podlagi pravnih predpisov pristojnost samostojno določati javno politiko ali sprejemati končne odločitve, ki niso podvržene odobritvi nadzornega organa.«⁹ Slednji pristop torej opredeljuje kriterije, kaj je funkcija in kdo je funkcionar, medtem ko v evropskem modelu tega ni, ker je definicija odvisna od zakonodajalca in sodiščem ni dovoljeno določiti nezdružljivosti funkcije glede na okoliščine primera in pristojnosti ter naloge, ki jih neki organ ima. Slovenska zakonodaja o lokalni samoupravi je sledila evropskemu modelu. Člani občinskega sveta, župan in podžupan občine so občinski funkcionarji. Načeloma vsi občinski funkcionarji opravljajo funkcijo nepoklicno. Župan se lahko odloči, da bo funkcijo opravljal poklicno; v soglasju z županom se lahko tudi podžupan odloči, da bo funkcijo opravljal poklicno (prvi in drugi odstavek 34.a člena Zakona o lokalni samoupravi (ZLS)).

Omenjeni razkorak med ameriškim in evropskim modelom, kdo je funkcionar, se v Sloveniji kaže na primeru podžupanov. Ti so funkcionarji, ker tako določa ZLS, medtem ko v ZDA ne bi bili, ker kot podžupani nimajo samostojnih pristojnosti dokončnega odločanja. Po drugi strani lahko rečemo, da podžupani svojo »funkcionarstvo« črpajo kot člani občinskega sveta, saj se izvolijo iz članov tega predstavniškega organa. Primarna naloga podžupanov je predvsem v tem, da so podaljšana roka župana v občinskem svetu.

⁹ Sodba sodišča v zvezni državi Minnesota *McCutcheon v. City of St. Paul*, 216 N.W.2d 137, 139 (1974).

Po mojem mnenju ni bistveno vprašanje, kdo je občinski funkcionar v skladu z zakonom, temveč zakaj zakon ne določa drugih položajev za funkcionarje, na primer članstvo v nadzornem odboru. Po eni strani opredeljuje nadzorni odbor kot organ občine, vendar člani niso funkcionarji. Njegove pristojnosti so po eni strani samostojne, po drugi strani pa ne more sprejemati sankcij v primeru ugotovljenih nepravilnosti. Zakonodajca je izbrala srednjo pot, saj je pravni položaj članov nadzornega odbora uredila enako celovito kot za funkcionarje, tudi glede vprašanja nezdržljivosti in glede razrešitve članov nadzornega odbora. Tako člani nadzornega odbora ne smejo biti člani občinskega sveta, župan, podžupan, člani svetov ožjih delov občine, tajnik občine, javni uslužbenci občinske uprave, člani poslovodstev organizacij, ki so uporabniki proračunskih sredstev (32. člen ZLS). Zakonodajalec je očitno želel preprečiti konflikt interesov, če bi lahko omenjene osebe kot člani nadzornega odbora nadzirali samega sebe ali organ oziroma organizacijo, v okviru katere delajo. Dodajam še, da strokovna analiza žal ne potrjuje, da bi nezdržljivost funkcije župana in člana nadzornega odbora dejansko prispevala k večji neodvisnosti vseh akterjev in bolj učinkovitemu delovanju občine. Po eni strani je namreč v praksi v občinah opaziti preveč nepravilnosti v njihovem poslovanju z javnimi sredstvi (kar dokazujejo številna revizijska poročila računskega sodišča), po drugi strani pa nadzorni odbori preveč pogosto delujejo bodisi kot (politični) zavezniki županov bodisi kot njihovi nasprotniki oziroma kot orodje v rokah županu nasprotne politične opcije (Vlaj 2001b: 15).

5 Medsebojna nezdržljivost funkcij na lokalni ravni

Medsebojna nezdržljivost funkcij na lokalni ravni se nanaša na razmerja med funkcijami na istem nivoju oblasti (tako imenovana horizontalna nezdržljivost funkcij). V veliki meri je pogojena z delitvijo nalog med organi. Tudi na lokalni ravni lahko govorimo o okrnjeni obliki načela delitve oblasti, kjer temeljne odločitve sprejema predstavniški organ, medtem ko je izvrševanje teh pristojnosti poverjeno drugemu organu, praviloma županu, čeprav je občinski svet pri izvrševanju pristojnosti mnogo bolj vezan na župana kot parlament na vlado na državni ravni. Od načina izvolitve in pravnega položaja župana je v primerljivih ureditvah tudi odvisen obseg nezdržljivosti funkcije med župansko funkcijo in članstvom v občinskem svetu. V Sloveniji je medsebojna nezdržljivost obeh funkcij dokaj samoumevna, saj sta oba organa voljena neposredno in črpa svoj mandat v izraženi volji občanov na volitvah.

Pri nas podžupani niso voljeni neposredno, temveč so imenovani, tako kot v večini primerov v drugih državah. V slovenskem primeru gre za samostojno odločitev župana, ki je vezan na to, da mora podžupan biti iz vrst izvoljenih članov občinskega sveta. Prav na podlagi zakona je obvezno dvojno funkcionarstvo lahko edini kamen spotike v institucionalni razporeditvi pristojnosti v občini. Po eni strani podžupani nimajo samostojnih pristojnosti in je njihov delokrog odvisen od pooblastil ter razporeditve nalog s strani župana, po drugi strani pa je njihova dejanska moč lahko

mного večja, kot se zdi na prvi pogled. Ker so podaljšana roka župana v občinskem svetu in prispevajo k stabilni koalicijski večini za sprejemanje odločitev, župan nima povsem svobodne izbire imenovanja ali razrešitve podžupanov. Dvojno funkcionarstvo podžupanov slednjim daje pomembno moč v upravljanju občine kot tudi v razmerju do župana in do preostalih članov občinskega sveta. Vendar je treba upoštevati, da je dvojno funkcionarstvo podžupanov prišlo v zakonodajo predvsem kot posledica premisleka, kako odpraviti popolno blokado v delovanju nekaterih občin zaradi spora med županom in občinskim svetom. Dvojno funkcionarstvo podžupanov to tveganje bistveno zmanjšuje.

6 Nezdržljivost funkcij na lokalni ravni s funkcijami na državni ravni

Eno najbolj perečih vprašanj v zvezi z organizacijo lokalne samouprave predstavlja odnos med organi na nivoju države in lokalne samouprave, in sicer v kolikšni meri ločiti oba nivoja oblastnega urejanja tako po funkcionalni, organizacijski in personalni plati. To pomeni, da je avtonomija lokalne samouprave in njenih organov odvisna od odločitve zakonodajalca, v kakšnem obsegu in s kolikšno mero samostojnosti se bo izvajala in na kakšen način in v kolikšni meri bodo državni organi izvrševali nadzor nad zakonitostjo in smotrnostjo ukrepov, sprejetih v okviru organov lokalne samouprave (Zagorc 2008: 431). Ustava zagotavlja le institucionalno varstvo lokalne samouprave in večino zadev prepušča avtonomiji lokalnih skupnosti, zato je možno opredeliti slovensko ureditev podobno kot v nemški teoriji, da za vertikalno delitev oblasti med državo in lokalnimi skupnostmi ne velja avtomatična nezdržljivost funkcij, kot je to primer za horizontalno delitev oblasti na državni in lokalni ravni (Achterberg in Schulte 2000: 1246). Obseg nezdržljivih funkcij na lokalni ravni (ne samo za župane, ampak tudi za člane občinskih svetov) s funkcijami v državnih organih je tako odvisen od več ustavnih načel, in sicer načela delitve oblasti, v okviru katerega je poudarjena samostojnost zakonodajne, izvršilne in sodne veje oblasti, od načela decentralizacije oblasti, na katerem temelji neodvisnost in samostojnost lokalne samouprave, in končno še od načela predstavniške demokracije, ki poudarja vezanost predstavnikov ljudstva volivcem v občini. Vsa načela zahtevajo vzpostavitev učinkovitega sistema zavor in ravnovesij med nosilci različnih funkcij oblasti.

Nekateri sicer menijo, da nezdržljivost funkcij na državni in lokalni ravni ni bistveno vprašanje za presojo delovanja lokalne samouprave. Po Vlajevem mnenju pri županih ne gre le za vprašanje nezdržljivosti funkcije župana in funkcije poslanca, temveč za sploh premočan položaj župana v slovenski lokalni samoupravi, česar ne zasledimo v drugih evropskih državah (Vlaj 2011a: 14). Takšnemu stališču pritrjujemo, a je treba dodati, da so imeli nekateri župani premočan položaj tudi in predvsem zaradi možnosti hkratnega opravljanja županske in poslanske funkcije.

Zgodba o dvojnem mandatu poslanca in župana se je vlekla vse od osamosvojitve Slovenije naprej kot jara kača. Število poslancev-županov oziroma poslancev-

podžupanov se je spreminjalo zaradi izmenjujočih se volitev Državnega zbora in županskih volitev, vendar ni bilo nikoli zanemarljivo (najpogosteje med 18 in 20 poslancev-županov v Državnem zboru). Do zadnje spremembe zakona o poslancih¹⁰ je veljalo, da poslanec ne sme poklicno opravljati funkcije v organih lokalnih skupnosti. Lahko pa jo je opravljal nepoklicno. Namen zakonodajalca je torej bil, da na nek način onemogoči poslancem opravljanje funkcij na lokalni ravni, pri čemer je bilo vprašanje poklicnega ali nepoklicnega opravljanja funkcij na lokalni ravni deloma prepuščeno zakonu, deloma statutu in na koncu kar občinskim funkcionarjem, kar je bilo v nasprotju z ELLS. Glavna težava dvojnega mandata je bila v izigravanju volje volivcev oziroma temeljnega načela predstavniške demokracije, saj poslanec-župan ne more sočasno predstavljati in zastopati interesov države in interese občine, ker so interesi pogosto nasprotni. Poslanec-župan je lahko sodeloval pri sprejemanju zakonodaje, ki se nanaša na delovanje lokalne samouprave, torej tiste zakonodaje, ki jo je dolžan kot župan tudi izvrševati. Odločal je pri sprejemanju zakonodaje ne zgolj kot predstavnik ljudstva, temveč tudi kot bodoči izvrševalec teh predpisov.

Šele z novelo 10. člena zakona o poslancih (ZPos-D) leta 2011 poslanec ne sme več opravljati funkcije župana in podžupana v občini. Nezdružljivost teh funkcij začne učinkovati s prvimi naslednjimi neposrednimi volitvami, to je predčasnimi volitvami v Državni zbor konec leta 2011. V praksi bo to pomenilo, da županu, ki kandidira za poslanca v primeru izvolitve preneha županski mandat z dnem potrditve poslanskega mandata v Državnem zboru (11. člen ZPos-D). Še pred izvedbo predčasnih volitev so se pojavila namigovanja, da bi lahko župan, ki je izvoljen za poslanca, podal odstopno izjavo še pred potrditvijo poslanskega mandata in bi tako lahko obdržal županski mandat zaradi političnih ali drugih koristi. Ideja o predčasnem odstopu je zgrešena tako politično kot pravno. Volivci lahko razumejo takšno ravnanje samo kot svojevrstno volilno prevaro, saj bi bilo očitno, da izvoljeni poslanec sploh ni imel resnega namena opravljati poslanske funkcije. Kot drugo, odstopna izjava pred potrditvijo poslanskega mandata nima pravnih učinkov. Kot kaže, gre za boleče poslavljanje od časov, ko so poslanci lahko hkrati opravljali še funkcijo župana. Čeprav je strogo določena nezdružljivost poslanske in županske funkcije zmanjšala osebni interes županov po kandidiranju na parlamentarnih volitvah, bo nedvomno privedla do pogostejših nadomestnih volitev županov kot do sedaj, kar bo sicer obremenilo proračune občin. Verjetno se bo občasno pojavil očitek županom, ki kandidirajo za poslanca, da zapuščajo ali celo izdajajo svoje volivce v občini in nalagajo občini dodatna finančna bremena zaradi volitev.

Za razliko od poslansko-županskih zagat sočasno opravljanje funkcije člana občinskega sveta in poslanca ni prepovedano in tako je tudi v skoraj vseh primerljivih demokratičnih državah. Poslanec ima kot volivec in občan pravico sodelovati pri sprejemanju odločitev na lokalni ravni, čeprav gre za izvrševanje

¹⁰ Zakon o poslancih (Ur. l. RS, št. 112-2005-UPB2, 20/2006, 109/2008, 39/2011).

dvojnega mandata. Konflikt interesov v določeni meri obstaja tudi v pri opravljanju teh dveh funkcij, vendar še zdaleč ni tako izrazit kot v primeru poslancev-županov, saj občinski svet ni pristojen izvrševati zakonodaje.

Že nekaj časa ni razrešena dilema, kako je z nezdružljivostjo funkcij župana, podžupana in člana občinskega sveta s funkcijo državnega sekretarja. Državni sekretarji so desne roke ministrov, a vendar zakon o vladi o obsegu njihove nezdružljivosti funkcije molči, v ZLS pa tudi ni prepovedano sočasno opravljanje omenjenih funkcij, zaradi česar tudi prihaja do problemov. Županu in drugim občinskim funkcionarjem mandat lahko preneha le, če bi bili imenovani na funkcijo, položaj ali drugo uradniško delovno mesto, v okviru katerega se izvaja nadzorstvo nad zakonitostjo oziroma primernostjo in strokovnostjo dela občinskih organov in občinske uprave. V okviru pristojnosti večine državnih sekretarjev je tudi opravljanje določenih nalog, ki posegajo v delovanje občin, zato načeloma nezdružljivost funkcij vendarle obstoji. Po drugi strani smo imeli primere, ko temu ni bilo tako. Funkcija državnega sekretarja, ki je odgovoren na primer za Slovence v zamejstvu in po svetu ni take narave, da bi županu mandat avtomatično prenehal, in v tem primeru ne moremo govoriti niti o konfliktu interesov (Zagorc 2005: 775–777).

7 Nezdružljivost funkcij na lokalni ravni z delom v državnih in občinskih organih

Nekateri med kumuliranje več funkcij prištevajo tudi opravljanje določene funkcije in dela javnega uslužbenca v državnih ali lokalnih organih (Leisner 1967: 20). Takšno stališče je na prvi pogled napačno, kajti državni oziroma javni uslužbenci ne opravljajo funkcije in tudi njihov delovnopравни položaj je bolj vezan na delovnopravna pravila o zaposlovanju kot na posebna pravila o volitvah ali imenovanjih funkcionarjev. Vendar je treba pritrčiti, da je delo državnega uslužbenca povezano z izvrševanjem oblastnih upravičenj, s čimer se položaja javnih uslužbencev in funkcionarjev precej približata. Javni uslužbenci in funkcionarji lahko posežejo v svobodo posameznika in odredijo oblastna ravnanja tudi v nasprotju z voljo posameznika. Zato je še kako pogosto zapovedana nezdružljivost opravljanja funkcije in dela v državnih ali drugih javnih organih, ker onemogoča kopičenje oblastnih moči, s katerimi bi lahko ogrozile že omenjeno svobodo posameznika. Po drugi strani je nevarnost, da bi prišlo do zlorabe položaja ali drugih oblik konflikta interesov, če bi funkcionar hkrati opravljal še delo v javnih organih, praviloma manjša kot v primeru, če funkcionar sočasno opravlja več funkcij. V ZDA se je oblikovalo stališče, da ni dovoljeno, da bi posameznik opravljal funkcijo in sočasno bil na položaju, ki bi bil v celoti ali deloma nadrejen funkciji.¹¹

¹¹ Sodba sodišča v zvezni državi Wisconsin, *Otradovec v. City of Green Bay*, 118 Wis.2d 393, 347 N.W.2d 614 Ct. App. (1984).

Ne glede na avtonomijo lokalne samouprave je že na najvišji ravni opredeljen nadzor državnih organov nad delom organov lokalnih skupnosti, a v omejenem obsegu, saj je nadzor možen le glede zakonitosti dela (144. člen Ustave). V zadevah, ki jih na občine prenese država, pa opravljajo državni organi tudi nadzor nad primernostjo in strokovnostjo njihovega dela. Državni nadzor nad delom organa lokalnih skupnosti izvršujejo vlada in ministrstva (88. člen ZLS). Nadzorstvo nad zakonitostjo splošnih in posamičnih aktov občin v zadevah iz njihove pristojnosti izvršujejo ministrstva, vsako na svojem področju. Ministrstvo mora zaradi opravljanja nadzorstva nad zakonitostjo dela organov občin zagotoviti ustrezno sodelovanje, medsebojno obveščanje in strokovno pomoč organom občin. Ministrstvo mora opozoriti organ občine, za katerega meni, da je izdal akt, ki ni v skladu z ustavo in zakonom, in mu predlagati ustrezne rešitve (prvi, drugi in tretji odstavek 88.a člena ZLS). Naloge ministrstva se ne končajo le pri nadzoru, temveč obsegajo tudi naloge sodelovanja, medsebojnega obveščanja, dajanja strokovne pomoči in opozarjanja organov občin. Obseg teh nalog je takšne narave, da bi bilo z vidika varstva javnega interesa škodljivo, če bi lahko javni uslužbenec na ministrstvu hkrati opravljal naloge župana ali drugih občinskih funkcionarjev, ki jih ministrstvo lahko nadzoruje.

Zato je ZLS dokaj ekstenzivno začrtal nezdržljivost občinske funkcije z delom v državnih organih. Funkcija župana, člana občinskega sveta in podžupana ni združljiva s funkcijo načelnika upravne enote, kot tudi ne z delom v državni upravi na delovnih mestnih, na katerih javni uslužbenci izvršujejo pooblastila v zvezi z nadzorstvom nad zakonitostjo oziroma nad primernostjo in strokovnostjo dela organov občine (37.b člen ZLS). Župan tudi ne sme sočasno opravljati nalog vodje notranje organizacijske enote v upravni enoti, na območju katere je občina. Nekaj časa je podobna nezdržljivost funkcije veljala tudi za člane občinskega sveta, a jo je ustavno sodišče ocenilo kot neustavno. Omejitev pasivne volilne pravice vodij notranjih organizacijskih enot v upravnih enotah, ki so bili po volilnih rezultatih izvoljeni v funkcijo občinskega svetnika, ne da bi zasledovala kakšen ustavno dopusten cilj, je neustavna.¹²

Zakon razlikuje občinske funkcionarje v pravnih posledicah nastopa nezdržljivosti. Podžupanu in članu občinskega sveta preneha funkcija, če začne opravljati delo oziroma če v enem mesecu po potrditvi mandata ne preneha opravljati funkcije ali dela v občinski, oziroma državni upravi, ki ni združljiva njegovo funkcijo. Županu preneha županski mandat z dnem, ko je imenovan ali nastopi delo v državni upravi, ki je nezdržljiva z njegovo funkcijo. O imenovanju mora župan takoj obvestiti občinski svet in občinsko volilno komisijo. Ima pa župan za razliko od drugih občinskih funkcionarjev določen čas, da se lahko odloči, katero funkcijo ali delo bo

¹² Odločba ustavnega sodišča RS, Up-2925/07, U-I-21/07, z dne 6. 3. 2008 (Ur. l. RS, št. 27/2008).

opravljal. V francoski strokovni literaturi se omenjeno obdobje imenuje *délai de grâce*, tako se lahko poslanec, ki je bil imenovan v vlado, v enem mesecu odloči, katero funkcijo bo opravljal (Leclercq 1999: 613). Torej, če župan v trenutku izvolitve že opravlja funkcijo ali delo – na primer načelnika upravne enote, na območju katere je občina – mu po zakonu preneha mandat župana, če ne odstopi s funkcije ali ne preneha z delovnim razmerjem. O svoji odločitvi, ali bo opravljal funkcijo župana, ali še naprej funkcijo ali delo, je župan dolžan pisno obvestiti občinski svet in občinsko volilno komisijo najkasneje v sedmih dneh po prejemu poročila o izidu volitev v občini. Rešitev ni najboljša, saj dopušča nespoštovanje volje volivcev izražene na volitvah in povzroča dodatne finančne stroške z nadomestnimi volitvami župana, ki tudi zavlečejo dokončno oblikovanje občinskih organov.

Zaradi nadzorstvenih pristojnosti župana in podžupana nad uslužbenci v občinski upravi, je prepovedano sočasno opravljanje teh funkcij z delom v občinski upravi (prvi in drugi odstavek 37.b člena ZLS). Po mojem mnenju pa gre za pretiran poseg v volilno pravico tistih uslužbencev v občinski upravi, ki zaradi nezdružljivosti funkcije člana občinskega sveta sicer lahko kandidirajo za to funkcijo, a se morajo po izvolitvi v občinski svet odločiti, ali bodo opravljali funkcijo ali delo v občinski upravi.

8 Nezdružljivost funkcije na lokalni ravni z opravljanjem nalog v ožjem delu občine

Do sedaj smo obravnavali medsebojno nezdružljivost občinskih funkcij in nezdružljivost teh funkcij s tistimi na državni ravni, kjer smo si v veliki meri lahko pomagali z ustavnimi načeli o delitvi oblasti, avtonomiji lokalne samouprave, itd., občasno pa tudi s prikazom ureditev v drugih primerljivih državah. Skorajda nič od tega ne pride v poštev pri oceni nezdružljivosti funkcije na lokalni ravni z opravljanjem nalog v ožjem delu občine.

Občinski svet lahko na območju občine ustanovi ožje dele občine, katerega organ je svet. Ožji del občine, ki ima svet, opravlja naloge, ki se pretežno nanašajo na njegove prebivalce in ki so mu prenesene v izvajanje s statutom občine. Statut občine lahko prenese v izvajanje ožjemu delu občine zlasti naloge, ki se nanašajo na lokalne javne službe, vzdrževanje krajevnih cest in drugih javnih površin, upravljanje s premoženjem, namenjenim za potrebe krajevnega prebivalstva, pospeševanje kulturne in drugih društvenih dejavnosti. Podrobneje se naloge, ki se prenesejo v izvajanje ožjim delom občine določijo z odlokom. Neposreden nadzor občinskega sveta ali župana nad delom sveta ožjega dela občine ni izrecno predviden, vendar imajo občinski organi sredstva, s katerimi lahko pomembno vplivajo na delovanje sveta. Občinski svet lahko s spremembo statuta ukine ožji del občine ali spremeni njegovo območje. Sprememba statuta, s katero se ukine ožji del občine oziroma spremeni njegovo območje, lahko začne veljati šele po izteku

mandata sveta ožjega dela občine. Prav tako pravni posli, ki jih sklene ožji del občine brez predhodnega soglasja župana, so nični, vendar pa lahko predpis občine, ki je potreben za izvršitev občinskega proračuna določi, kateri pravni posli in v kateri višini so ti posli, ki jih sklene ožji del občine, veljavni brez predhodnega soglasja župana. Statut občine lahko določi, da so posamezne odločitve sveta ožjega dela občine veljavne, ko da nanje soglasje občinski svet (18. in 19. člen ZLS).

Iz opisa nalog vpletenih oseb je razvidno, da je samostojnost delovanja sveta ožjega dela občine v veliki meri okrnjena, predvsem zaradi zahteve po predhodnem soglasju občinskih funkcionarjev. Posledično je že zakonodaja opredelila, da član sveta ožjega dela občine ne sme biti župan, podžupan, javni uslužbenec v občinski upravi in javni uslužbenec v službi ožjega dela občine.

9 Nezdržljivost funkcij na lokalni ravni s pridobitno dejavnostjo

Največji kamen spotike pri urejanju nezdržljivosti funkcije na lokalni ravni se nanaša na omejitve občinskih funkcionarjev pri svobodnem upravljanju njihovih zasebnih aktivnosti. Ustava vsem posameznikom zagotavlja splošno svobodo ravnanja, pravico do zasebne lastnine in svobodno podjetniško pobudo. V te ustavne svoboščine so dopustni samo tisti posegi, ki so stvarni, upravičeni, nujni in sorazmerni. Občinski funkcionarji izvršujejo pristojnosti, ki se nanašajo na upravljanje lastnine lokalnih skupnosti, komunalnih storitev, itd., katerih cilj je zagotavljanje lokalnega interesa prebivalcev v občini. Med uresničevanjem lastne osebne pobude in zagotavljanjem lokalnih interesov lahko pride do občutnega konflikta interesov, zato ga demokratične države poskušajo odpraviti ali vsaj zaježiti. Obveznosti ureditve protikorupcijskega delovanja ustava izrecno ne določa, vendar pa iz splošnega načela zakonitosti delovanja organov javne oblasti in njihovih funkcionarjev kot enega izmed načel pravne države iz 2. člena ustave izhaja tudi zahteva po preprečevanju korupcije. Korupcija namreč ogroža vladavino prava in zaupanje ljudi v najpomembnejše državne in druge oblastne institucije, zmanjšuje politično stabilnost in socialni mir. Zakonodajalec je dolžan z zakonom določiti ukrepe, ki preprečujejo korupcijo. Uresničevanje temeljnega namena pri institutu nasprotja interesov je zakonodajalec uredil z dvema oblikama: kot dolžnost izogibanja nasprotovanju interesov in kot nezdržljivost funkcij.¹³ Poleg zahteve po transparentnosti poslovanja, javnih pravilih naročanja storitev v krog ukrepov prištevamo tudi nezdržljivost občinskih funkcij z opravljanjem pridobitnih dejavnosti. V okvir pridobitnih dejavnosti sodijo le tiste zadeve, pri katerih v skladu s pravnim redom države ni nobenega elementa oblastnega delovanja.

Na obseg nezdržljivosti funkcije v pomembni meri vpliva drugačen koncept opravljanja občinskih funkcij, saj se načeloma izvajajo nepoklicno. Slednje zmanjša

¹³ Odločba ustavnega sodišča RS, Up-2925/07, U-I-21/07, z dne 6. 3. 2008 (Ur. l. RS, št. 27/2008).

ekonomski interes tistih posameznikov, ki bi morali zaradi izvolitve in nezdružljivosti funkcije prenehati z opravljanjem druge plačane funkcije ali pridobitne dejavnosti, zato se za opravljanje funkcije niti ne odločijo. Nepoklicno opravljanje funkcij lahko poveča koruptivna tveganja bolj kot poklicno opravljanje funkcije.

Nezdružljivost opravljanja občinskih funkcij s pridobitno dejavnostjo se nanaša na:

- prepoved ali bistvene omejitve opravljanja pridobitne dejavnosti,
- prepoved opravljanja dejavnosti upravljanja, nadzora in zastopanja v določenih pravnih osebah, s katerimi je občina povezana in
- prepoved poslovanja pravne osebe z javnimi naročniki ali sklepanja javno-zasebnih partnerstev, če je občinski funkcionar lastniško ali poslovodno povezan s to pravno osebo.

Splošna pravila o nezdružljivosti funkcije s pridobitno dejavnostjo se nanašajo zgolj na poklicne funkcionarje, zato načeloma ne pridejo v poštev glede občinskih funkcionarjev. Izjema so le tisti župani ali podžupani, ki svojo funkcijo opravljajo poklicno. Župan se lahko odloči, da bo funkcijo opravljal poklicno. V soglasju z županom se lahko tudi podžupan odloči, da bo funkcijo opravljal poklicno. Ne glede na to prepoved lahko poklicni funkcionar sočasno opravlja pedagoško, znanstveno, raziskovalno, umetniško, kulturno, športno in publicistično dejavnost ter vodi kmetijo in upravlja z lastnim premoženjem, vendar mora o tem obvestiti komisijo za preprečevanje korupcije. Komisija lahko opravi oceno nezdružljivosti funkcije, če obstaja verjetnost, da bi glede na konkreten obseg in naravo dejavnosti ter glede na funkcijo, ki jo opravlja poklicni funkcionar, opravljanje te dejavnosti predstavljalo nesorazmerno tveganje za objektivno in nepristransko opravljanje funkcije ali ogrozilo njeno integriteto. V tem primeru lahko komisija funkcionarju z odločbo prepove opravljanje dodatno dejavnost ali pa mu postavi pogoje in omejitve, ki jih mora spoštovati pri opravljanju te dejavnosti. Vprašanje je, če ni pretirano omejevanje raziskovalne in pedagoške dejavnosti celo v nasprotju z ustavno svobodo izobraževanja in raziskovanja. Po drugi strani je tudi sporno, če komisija sploh lahko zagotovi enotne standarde za določanje obstoja nezdružljivosti funkcije. Ustavno sodišče sicer meni, da lahko, saj zakonodajalec lahko določi nezdružljivosti posameznih funkcij tudi na ravni lokalne samouprave, ker mora biti ureditev enotna za vse občine.¹⁴

Komisija lahko poklicnemu funkcionarju dovoli tudi opravljanje poklicne ali druge dejavnosti, namenjene pridobivanju dohodka, pri čemer komisija upošteva javni interes ter stopnjo tveganja, da bi opravljanje te dejavnosti vplivalo na objektivno in nepristransko opravljanje funkcije ali ogrozilo njeno integriteto. Če izda dovoljenje, sme komisija funkcionarju postaviti tudi pogoje in omejitve, ki jih mora spoštovati pri opravljanju druge dejavnosti (četrti odstavek ZIntPK). Gre za poskus omehčanja

¹⁴ Odločba ustavnega sodišča RS, U-I-230/10, z dne 23. 6. 2011 (Ur. l. RS, št. 56/2011).

kategorične prepovedi opravljanja pridobitne dejavnosti v času opravljanja poklicne funkcije, pri čemer je sporno to, da zakonodajalec najprej pravi, da bi bila pridobitna dejavnost funkcionarja v nasprotju z javnim interesom, zatem pa dopušča, da nek oblastni organ ugotavlja izjeme od tega načela. Tudi tukaj je nejasno, če komisija sploh lahko zagotovi enotne standarde za določanje dopustnih oblik opravljanja pridobitnih dejavnosti.

Zaradi zagotavljanja učinkovitega nadzora nad delom tistih pravnih oseb, kjer ima občina lastniške, upravljalvske ali nadzorne pristojnosti, občinski funkcionarji ne smejo aktivno sodelovati pri delu teh pravnih oseb. Tako občinski funkcionar ne sme biti član oziroma opravljati dejavnosti upravljanja, nadzora ali zastopanja v osebi javnega ali zasebnega prava, če po svoji funkciji opravlja neposredni nadzor nad njihovim delom (drugi odstavek 27. člena zakona o integriteti in preprečevanju korupcije¹⁵). Županom in podžupanom (ne pa tudi članom občinskega sveta) je prepovedano članstvo oziroma opravljanje dejavnosti upravljanja, nadzora ali zastopanja v javnih zavodih, javnih skladih, javnih agencijah in drugih osebah javnega ali zasebnega prava, če je oseba zasebnega prava nosilec javnega pooblastila ali izvajalec javne službe, če ti funkcionarji opravljajo funkcijo v občini, ki je z omenjenimi subjekti ustanoviteljsko, lastniško, nadzorstveno ali finančno povezana (tretji odstavek 27. člena ZIntPK). Ustavno sodišče je že odločalo o ustavnosti te prepovedi z vidika zagotavljanja načela lokalne avtonomije. Določitev prepovedi nepoklicnemu županu in podžupanu, da bi bila član ali bi opravljala dejavnosti upravljanja, nadzora ali zastopanja v osebah javnega prava, ki jih je ustanovila občina za izvajanje javnih služb, ne pomeni posega v jedro lokalne samouprave.¹⁶ Prav tako ne gre za neustavno diskriminacijo v pravicah županov, ker je položaj župana, ki bi bil član ali bi opravljal dejavnost upravljanja, nadzora ali zastopanja v pravnih osebah, ki so namenjene pridobivanju dobička, enak položaju župana, ki bi te naloge opravljal v pravnih osebah, ki zagotavljajo javne storitve in javne dobrine. Prav tako ni zakonske diskriminacije, če položaj osebe, ki je pooblaščen za zastopanje interesov občine v javnem podjetju, ki ga je ustanovila občina, ni identičen s položajem župana, ki bi zastopal interese občine v takšnem javnem podjetju. Enako tudi ni primerljiv položaj župana kot zakonitega zastopnika občine s položajem drugih zakonitih zastopnikov pravnih oseb. Zakonodajalec je lahko zato različno uredil, v kolikšni meri sme župan ali neka druga oseba opravljati omenjene dejavnosti.¹⁷

Če sklenemo, ZIntPK je problematičen z več vidikov. Pretirano se zanaša na neko občečloveško modrost komisije za preprečevanje korupcije, ki bo hitro, načelno in globokoumno ugotovila, kdaj bi opravljanje neke dejavnosti vplivalo na objektivno

¹⁵ Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (Ur. l. RS, št. 69/2011-UPB2), v nadaljevanju: ZIntPK.

¹⁶ Odločba ustavnega sodišča U-I-239/10, z dne 23. 6. 2011 (Ur. l. RS, št. 56/2011).

¹⁷ Ibid.

in nepristransko opravljanje funkcije ali ogrozilo njeno integriteto. Prav tako ni za pričakovati, da bodo občinski funkcionarji pravočasno obveščali komisijo o potencialnih konfliktih interesov. Nadalje, pravne sankcije za kršitve opravljanja pridobitne dejavnosti s strani občinskih funkcionarjev so nezadostne, če ne celo *lex imperfecta*, saj lahko komisija o svojih ugotovitvah zgolj obvesti javnost in svoje ugotovitve objavi na spletnih straneh komisije. Gre za zatiskanje oči pred dejstvom, da je edina učinkovita sankcija zoper občinskega funkcionarja za kršitev prepovedi opravljanja pridobitne dejavnosti v prenehanju njegovega mandata. Zatem, nekatere oblastne funkcije so takšne narave, da se konceptualno ne morejo izvajati nepristransko. Posameznik in komisija sta tako pred dilemo, kako razumeti zakonsko določbo, zato posameznik ne more enostavno in jasno ugotoviti svojega pravnega položaja, komisija pa ne more nedvoumno odločati v takšnih primerih. Ne nazadnje, zakonska dikcija je površna tudi na drugih mestih, tako 28. člen ZIntPK ureja pravne posledice nezdružljivosti opravljanja ene funkcije z drugo funkcijo, kar sploh ni zakonska materija tega zakona, temveč se pravni položaj funkcionarjev v razmerju do drugih funkcij že ureja z Ustavo in v področnih zakonih.

10 Sklep

Če je cilj lokalne samouprave v zadovoljevanju lokalnih interesov, lahko rečemo, da je cilj nezdružljivosti funkcije na lokalni ravni v tem, da ti interesi ne bi bili pretirano prikrajšani ali privilegirani. Izhodiščna teza je bila deloma potrjena, saj zakonodaja opredeljuje primere in obseg nezdružljivih funkcij na lokalni ravni tudi a ne samo v luči avtonomije lokalne samouprave. Res pa je, da je v skladu z evropskimi standardi institut nezdružljivosti funkcije urejen na zakonodajni ravni in lokalnim skupnostim ne dovoljuje ne omejevanja ne razširjanja nezdružljivosti funkcije. Države s tem zagotavljajo enotno ureditev personalnega vidika delitve oblasti na lokalni ravni in med državno in lokalno oblastjo. Je pa vprašljivo, če države res dosežejo cilje, ki naj bi jih prinesla nezdružljivost funkcije. Empirično preverjanje tega je izjemno težavno, če ne celo nemogoče. Sem stališča, da zakon nenačrtovanih posledic deluje tudi v tem primeru in se posamezniki prilagodijo zakonski ureditvi, a vseeno zasledujejo osebne interese, ki so v nasprotju z namenom nezdružljivosti funkcije.

Uzakonitev nezdružljivosti županske in poslanske funkcije leta 2011 predstavlja velik korak naprej, katerega pozitivni učinki se bodo primarno poznali predvsem na državni ravni, posledično pa tudi v bolj enakomernem razvoju občin. Zakonodajalec je sicer zelo ekstenzivno opredelil primere nezdružljivosti opravljanja občinskih funkcij s funkcijami na državni in lokalni ravni, z delom v državni in občinski upravi, z delom v organih ožjih delov občine in s pridobitnimi dejavnostmi. Po eni strani se v tovrstni formalizaciji statusa občinskih funkcionarjev kaže nezaupanje zakonodajnega telesa do občinskih funkcionarjev, katerim je treba z zakonom prepovedati opravljanje vrste drugih funkcij in dejavnosti, saj drugače naj ne bi zmogli delati v korist lokalne skupnosti. Če si sposodimo Konfucijevo krilatico, da

preveč zakonov škoduje družbi, lahko zlahka opazimo, da preobsežna ureditev nezdružljivosti funkcije pripelje do tega, da zaradi nje posamezniki težko razberejo svoj pravni položaj in, v skrajnem primeru, najbolj sposobni v lokalni skupnosti izgubijo interes za aktivno sodelovanje pri upravljanju javnih zadev. Pretirano normiranje nezdružljivosti funkcije se zelo očitno kaže v zakonu o integriteti in preprečevanju korupcije, ki ne odraža realne slike delovanja občinskih funkcionarjev, je prepodrobno uredil postopkovna pravila, ne zagotavlja ustreznih sankcij za kršitev pravil, itd. Posledično se tudi ni razvila omembe vredna praksa komisije za preprečevanje korupcije. Zato menim, da je treba poseči v zakonodajo na sistematični način (ne parcialno kot do sedaj) s ciljem poenostavitve postopkov ugotavljanja nezdružljivosti funkcije. Namen decentralizacije oblasti je v zagotavljanju lokalnih interesov, kar naj bo tudi vodilo pri predlaganju zakonskih sprememb o nezdružljivosti funkcije.

11 Bibliografija

- Achterberg, N. (1970): Probleme der Inkompatibilität. Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, CXXVI (2), 344–361.
- Achterberg, N. in Schulte, M. (2000). V Starck, C. in von Mangoldt, H. in Klein, F. (ur.): Das Bonner Grundgesetz: Kommentar: 1214–1292. München: F. Vahlen.
- Adamovich, L. in Funk, B.-C. (1985): Österreichisches Verfassungsrecht. Dunaj in New York: Springer Verlag.
- Beeler, W. (1983), Personelle Gewaltentrennung und Unvereinbarkeit in Bund und Kantonen. Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag.
- Burdeau, G. in Hamon, F. in Troper, M. (1993): Droit constitutionnel. Pariz: Librairie générale de droit et de jurisprudence.
- Grad, F. (2000): Parlament in vlada. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Leclercq, C. (1999): Droit constitutionnel et Institutions publiques (1999). Pariz: Litec.
- Leisner, W. (1967): Die Unvereinbarkeit von öffentlichem Amt und Parlamentsmandat. Wiesbaden: Deutsche Fachschriften.
- Mayr, C. (2005): Unvereinbarkeit der Funktion eines leitenden Angestellten einer Gemeinde mit dem Bürgermeisteramt derselben Gemeinde. Dostopno prek: <http://www.bka.gov.at/DocView.axd?CobId=12884> (september 2011).
- McKnight, D. K. (2005): Compatibility of Offices. Dostopno prek: <http://www.house.leg.state.mn.us/hrd/pubs/comptoff.pdf> (september 2011).
- Schefold, D. (1997): Kommunalwirtschaftliche Inkompatibilität. Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer.
- Senčur, M. (2009): Vrtiljak nezdružljivosti javnih funkcij. Pravna praksa, XXVIII (39), str. 16–17.
- Veen, T. (1996): Die Vereinbarkeit von Regierungsamt und aufsichtsratsmandat in Wirtschaftsunternehmen. Berlin: Duncker & Humblot.
- Vlaj, S. (2011a): Slovenska lokalna samouprava je v krizi. Dostopno prek: <http://www.ifimes.org/default.cfm?Jezik=si&Kat=10&ID=590> (april 2011).

- Vlaj, S. (2011b): Lokalna samouprava – demokracija od spodaj navzgor. Dostopno prek: <http://www.ifimes.org/default.cfm?Jezik=si&Kat=10&ID=632> (oktober 2011).
- Zagorc, S. (2005): Odprta vprašanja nezdružljivosti funkcije. *Javna uprava*, XLI(4), str. 772–787.
- Zagorc, S. (2008): Dual-mandate of persons who serve as MPs and mayors at the same time. *Lex localis*, VI (4), 429–443.
- Zagorc, S. (2009): Poslanski mandat in nezdružljivost poslanske funkcije. Maribor: Lex Localis.

Sistemi financiranja subnacionalnih ravni oblasti

VILMA MILUNOVIČ

Povzetek Prispevek podaja pregled načel in bistvenih elementov vzpostavitve sistema financiranja lokalnih ravni oblasti. 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 Evropska listina o lokalni samoupravi 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. Urejanje razmerij med centrom in lokalnimi oblastmi je kontinuiran proces, v katerem se nenehno dograjuje celota razmerij komponent ekonomske učinkovitosti, enakosti in demokratičnosti, ki so pogosto v konfliktu in medsebojni konkurenci za omejene finančne vire.

Ključne besede: • lokalna samouprava • fiskalna decentralizacija • ekonomska učinkovitost • finančni viri • Slovenija

NASLOV AVTORICE: mag. Vilma Milunovič, Mestna občina Koper, Verdijeva ulica 10, 6000 Koper, Slovenija, epšta: vilma.milunovic@koper.si.

DOI: 10.4335/2012.001.105-130
ISBN 978-961-6842-06-8 (pdf) © 2012 Lex localis
Dostopno na <http://www.lex-localis.info>.

Systems of Financing Subnational Levels of Government

VILMA MILUNOVIČ

Abstract The paper presents an overview of principles and main elements of setting systems of financing lower tiers of government. Local authorities can assure efficient implementation of its tasks and competences only respecting all constitutive elements of local self-government, among which the system of financing represents one of the main components. The theory of fiscal decentralization and the European Charter of local self-government presuppose the autonomy of lower tiers of government in prescribing local taxation and autonomy in disposing of the resources assigned for funding their tasks and competences assuring simultaneously the accountability of local governments. Arranging relations between the central government and local levels of government is a continuous process of completion of entire relations of often conflicting and competing elements of economic efficiency, equity and democratization for the limited financial resources.

Keywords: • local self-government • fiscal decentralisation • economic efficiency • financial resources • Slovenia

CORRESPONDENCE ADDRESS: Vilma Milunovič, MSc., Municipality of Koper, Verdijeva ulica 10, 6000 Koper, Slovenia, email: vilma.milunovic@koper.si.

DOI: 10.4335/2012.001.105-130
ISBN 978-961-6842-06-8 (pdf) © 2012 Lex localis
Available at <http://www.lex-localis.info>.

1 Izhodišča fiskalne decentralizacije

Za opravljanje svojih nalog potrebuje lokalna samoupravna skupnost ustrezno materialno osnovo, ki ji zagotavlja potrebno zmogljivost, samostojnosti in neodvisnost. Na osnovi zahtev po povečanju učinkovitosti delovanja javnega sektorja ter večje legitimnosti javnega upravljanja države pristopajo k reformam decentralizacije temelječih na načelih subsidiarnosti in fiskalnega federalizma. Na teh izhodiščih tudi mednarodne organizacije v svojih dokumentih promovirajo decentralizacijo kot pomemben mehanizem učinkovitega javnega upravljanja in poudarjajo, da so fiskalna vprašanja ključna za uspešnost procesa decentralizacije in delovanje lokalne samouprave (Bailey 1999; Davey 2005; Shah 1999). Glede na raznolikost organiziranosti lokalne samouprave v posamezni državi, se razlikujejo tudi sistemi fiskalne decentralizacije. Z namenom zagotavljanja ciljev decentralizacije so se uveljavila enotna izhodišča zasnove modelov financiranja lokalnih oblasti. Ta slonijo na dodelitvi lastnih fiskalnih virov v sorazmerju s pristojnostmi danimi lokalnim ravnam ter na avtonomni uporabi teh virov. Sistemi fiskalne decentralizacije urejajo tudi razmerja med različnimi ravni oblasti, kar predstavlja enega od kriterijev transparentnosti javnofinančnega sistema in pomemben dejavnik učinkovitega proračunskega upravljanja na lokalni ravni. Z jasnimi razmerji med različnimi nivoji oblasti se bolj pregledno razmejuje odgovornost posamezne ravni in njihovih odločitev o uporabi javnega denarja.

Osnovni namen fiskalne decentralizacije oziroma fiskalnega federalizma po Oatesu izhaja iz pomena alokacijske učinkovitosti in je usmerjen doseganje večjih narodnogospodarskih koristi, kot so gospodarska rast in socialna enakost ter učinkovitejše zagotavljanje lokalnih javnih dobrin (De Mello in Berenstein 2001; Ulbrich 2003). Oblikovanje decentraliziranih enot oblasti izhaja iz načela, da je učinkovito politično odločanje in učinkovita priskrba javnih dobrin dosežena takrat, ko jih zagotavlja tisti nivo oblasti, ki je najbližje ljudem, ki jih potrebujejo ter jih je hkrati sposoben zagotavljati.

Ekonomski pomen decentraliziranega upravljanja se nanaša predvsem na zagotavljanje večje alokacijske učinkovitosti lokalnih skupnosti (Bailey 1999; Stiglitz 1988). Pozitiven učinek alokacijske učinkovitosti izhaja iz zmanjšanja mrtve izgube potrošnikovega presežka, sposobnosti boljše zadovoljitve različnih preferenc, sprejetja bolj informiranih odločitev na osnovi bolj neposredne participacije ter zmožnosti internalizacije stroškov in koristi znotraj lokalne skupnosti (Bailey 1999: 19–21). Alokacijska učinkovitost izhaja tudi iz fleksibilnosti načinov zagotavljanja javnih storitev, ki omogočajo upoštevanje lokalnih preferenc in izkoriščanje vseh lokalnih zmožnosti. Nasproti temu pa ekonomska teorija izpostavlja vprašanje tehnične neučinkovitosti lokalnih enot (ibid: 21). Ta se nanaša na stroškovno učinkovitost, ekonomičnost in produktivnost posamezne organizacije. Tako že ekonomska teorija izpostavlja, da sta alokacijski

in tehnični vidik učinkovitosti decentraliziranih lokalnih enot lahko v nasprotju (ibid: 26). Pozitiven ekonomski učinek decentraliziranega upravljanja bomo dosegli, ko učinki alokacijske učinkovitosti presegajo efekt tehnične neučinkovitosti, ki jo povzročijo učinki decentralizacije (Pevcin 2008: 197).

Fiskalna decentralizacija povečuje transparentnost javne porabe in omogoča boljše prilagajanje razpoložljivih virov preferencam lokalnega prebivalstva, kar vzpostavlja večjo odgovornost oblasti do občanov in posledično krepi učinkovitost delovanja lokalnih ravni. Do določene mere tudi uvaja konkurenco med lokalnimi enotami, možnost inovativnih nizko stroškovnih rešitev lokalnih problemov in zmožnost prilagajanja ponudbe javnih dobrin lokalnim preferencam, kar prav tako izboljšuje učinkovitost delovanja javnega sektorja (Rosen 1998: 505). Decentralizacija pa ima tudi negativne učinke izražene v ekonomski neučinkovitosti (disekonomija obsega, transakcijski stroški, učinki prelivanja, nekonkurenčnost javnih organizacij, neučinkovitost obdavčitve in nezmožnost redistribucije dohodkov) in upravljalno-administrativni neučinkovitosti premajhnih enot lokalnih oblasti (Bailey 1999; Rosen 1998; Shah 1999). Zato fiskalna decentralizacija poleg prerazporeditve finančnih virov zahteva na drugi strani ustrezen nadzor nad finančnim poslovanjem lokalnih skupnosti z opredelitvijo pravil proračunske porabe, transparentnega finančnega managementa in vzpostavitev mehanizmov odgovornosti lokalnih oblasti (Arora in Norregaard 1997: 3).

Raziskovalci opozarjajo tudi na vprašanja socialne neenakosti, politične neodgovornosti, manjše funkcionalne usposobljenosti, uveljavljanja parcialnih interesov ter pojav zlorab in korupcije (Fisman in Gatti 2002). Poleg navedenega bi bili politični efekti decentralizacije glede enakosti dostopa do javnih storitev porušeni, če bi bila vsaka javna služba na lokalni ravni organizirana ločeno. Da bi zagotovila načelo enakosti, država ohranja centralizirane mehanizme nadzora z enovito postavljenimi režimi zagotavljanja javnih služb, opredelitvijo standardov javnih storitev ali dogovorjenih cen za storitve in mehanizmi proračunskega nadzora. Vzporedno s fiskalno decentralizacijo tako centralne oblasti krepijo regulativo in pravila uporabe javnega denarja ter določajo standarde lokalnih javnih storitev (Joumard in Kongsrud 2003: 6). Taki uniformirani sistemi zagotavljanja javnih storitev in obdavčitve iz centra usmerjajo v večjo enakost do državljanov in večjo stroškovno učinkovitost, na drugi strani pa to poenotenje zmanjšuje avtonomijo lokalnih skupnosti. S celoto regulativnih mehanizmov centralna oblast poskuša vzpostaviti ustrezne mehanizme, ki zagotavljajo nadzor nad uporabo javnih sredstev ter večjo proračunsko disciplino na lokalni ravni. Uravnoveženje teh nasprotij predstavlja nenehna trenja v razmerjih med centralizacijo in decentralizacijo, zato sodobni sistemi fiskalne decentralizacije iščejo ravnovesje med narodnogospodarskimi koristimi in negativnimi dejavniki finančne avtonomije na eni strani, ter med centralno-ekonomskim nadzorom in ekonomskimi prednostmi decentraliziranih enot oblasti na drugi strani (Arora in Norregaard 1997: 3–5).

V zasnovi razmerij med državo in lokalnimi enotami sledimo načelu vertikalne davčne izenačenosti, ki pomeni sorazmernost med obveznostmi za naloge prenešene lokalni ravni in dodeljenimi viri sredstev ter horizontalne izenačenosti, ki predpostavlja enakomerno razporeditev virov med enotami lokalne oblasti (Ulbrich 2003: 132). Optimalen sistem, ki bi vsem enotam lokalnih oblasti zagotovil uravnoteženost prihodkov in stroškov izvajanja poverjenih nalog je zgolj ideal, zato v praksi prihaja do razhajanj med temi kategorijami, ki se izkazujejo kot neustrezna vertikalna ali horizontalna davčna struktura. Reševanje navedenih nesorazmerij fiskalna decentralizacija ponuja z dodelitvijo ustrežnejših finančnih virov, ki se prilagajajo potrebam lokalne sredine oziroma ima le-ta lahko določen vpliv na njihov donos. V nasprotnem lahko problem neustrezne davčne strukture rešujemo z dodelitvijo glavarine oziroma t.i. sistemom lump sum, kar pa ne sledi načelu finančne avtonomije in izničuje učinek fiskalne decentralizacije. Tako v teoriji že klasiki fiskalnega federalizma ločijo med administrativno finančno decentralizacijo, kjer lokalne oblasti delujejo le kot agenti centralne oblasti in pravo fiskalno decentralizacijo, pri kateri lokalne skupnosti dosegajo določeno stopnjo fiskalne avtonomije in na njej predpostavljeno učinkovitost (Arora in Norregaard 1997: 5). Namen dodelitve izvernih lokalnih davčnih virov je doseči, da so lokalne oblasti motivirane za izkoriščanje lastnega potenciala glede na spreminjajoče se potrebe v lokalni sredini. Zato teorija fiskalne decentralizacije poudarja, da je višino davčnega bremena potrebno vezati na odgovornost političnih predstavnikov pri odločanju o njihovi učinkoviti uporabi in preprečevanju uveljavljanja parcialnih interesov (Fisman in Gatti 2002: 328).

Za fiskalno decentralizacijo je bistvenega pomena, da je lokalna skupnost finančno samostojna pri določanju in porabi finančnih virov za svoje delovanje, kar ji omogoča učinkovito alokacijo finančnih virov pri reševanju lokalnih javnih problemov. Imeti mora na voljo zadosten obseg pretežno lastnih virov, da lahko z njimi pokriva stroške za izvajanje svojih zakonskih pristojnosti ter možnost odločanja o njihovi porabi. Žal pa se to v praksi ne uresničuje, zato se sistemi financiranja lokalnih ravni dograjujejo glede na razmere in potrebe v posamezni sredini. Za uravnavanje neskladij fiskalne decentralizacije se ob danih davčnih obremenitvah v sistemih financiranja lokalnih oblasti vse bolj uveljavljajo deljeni davčni viri in dopolnjevanje s transferi iz državne ravni. Deljeni davčni viri, ki se sicer ne štejejo med izvirne davčne vire so glede finančne avtonomije obravnavni kot boljša rešitev v primerjavi z državnimi transferi, ki predstavljajo večjo možnost pritiska iz centra ali vpliva političnih parcialnosti (Godet 2008: 111). Z dodeljevanjem transferov državne oblasti poskušajo odpraviti negativne učinke vertikalne ali horizontalne davčne neenakosti in zagotoviti enak izhodiščni položaj državljanov, enake možnosti dostopa do javnih storitev in zmanjšanje razlik med lokalnimi enotami (Ulbrich 2003: 132–135). Bistveno pri tem je, da z njimi lokalne ravni avtonomno razpolagajo, njihovo dodeljevanje pa mora sloneti na transparentnih osnovah. Glede na to, da predstavljajo ti viri pomemben delež v

sistemih financiranja lokalnih ravni je Odbor ministrov Sveta Evrope za lokalno in regionalno samoupravo leta 2005 oblikoval posebna priporočila transparentnosti v pristopu dodeljevanja državnih transferov lokalnim ravnam. Ta nalagajo centralnim oblastem, da pogoje delitve transferov postavijo na objektivnih kriterijih, da so vnaprej opredeljeni na zakonski ravni ter se oblikujejo tako, da lokalne oblasti s temi sredstvi v čim večji meri avtonomno razpolagajo (Svet Evrope 2005).

Prav tako je težko najti formulo o idealnem deležu in strukturi lastnih prihodkov, ki lokalnim skupnostim zagotavljajo finančno avtonomijo. Pri tem se izpostavlja vprašanje, kateri davki so najprimernejši za financiranje lokalnih oblasti in v kakšnem obsegu. Enotne rešitve za zato ni, a obstaja nabor primernih davkov, ki jih lahko razporedimo lokalnim enotam. Ti naj izpolnjujejo naslednje kriterije: čim večjo nemobilnost davčne osnove, davčna osnova naj bo enakomerno porazdeljena znotraj jurisdikcije, davki naj bodo jasni in ljudem prepoznavni, predmet obdavčitve oprijemljiv in sloneč na načelu koristi povsod kjer je to možno, davčni donos naj bo stabilen in zadosten za pokritje potreb lokalne sredine (Arora in Norrregaard, 1997: 8).

1.1 Pomen finančne avtonomije subnacionalnih ravni oblasti

Da bi dosegli osnovni namen fiskalne decentralizacije morajo biti izpolnjeni določeni pogoji. Med temi je najpomembnejša finančna avtonomnost. Z njo se zagotavlja materialno podlago za samoupravno delovanje lokalne skupnosti, ki poleg ostalih konstitutivnih elementov predstavlja enega ključnih elementov lokalne samouprave. Finančna avtonomija pomeni, da ima lokalna enota na voljo dovolj raznoliko paleto finančnih virov, s katerimi lahko pokriva stroške izvajanja svojih nalog in z njimi avtonomno razpolaga.

Lokalna avtonomija preko demokratičnih institucij podaja izhodišča samostojnega delovanja in izražanja lastne identitete, ki jo udejani participacija v organih lokalne samouprave ali oblike neposredne participacije državljanov. S tem se sproža iniciativnost različnih pristopov reševanja javnih vprašanj in odzivnost lokalne oblasti, kar preko aktiviranja samoregulativnih zmožnosti vodi v učinkovitejše javno upravljanje lokalnih zadev. S participativnimi mehanizmi podprto decentralizirano upravljanje se lahko bolj približa potrebam lokalnega prebivalstva in na najboljši način presega razkorak med preferencami javnosti in odločitvami predstavniških organov o reševanju lokalnih javnih vprašanj. Sodelovanje in medsebojne povezave med posamezniki in družbenimi skupinami v lokalni sredini so močan vir sinergije in mobilizacije družbenih potencialov. Vključevanje državljanov po pristopu od spodaj navzgor na osnovi načela samo-uprave omogoča aktiviranje samoregulativnih zmožnosti avtonomnih enot (Rus 2001: 87–89), ki podaja osnove učinkovitejšemu javnemu upravljanju. To lahko aktivira potenciale lokalnih iniciativ in inovacij za integrativno reševanje skupnih problemov, ne le v okvirih ekonomske

racionalnosti ampak celotne družbene inovativnosti, kar zajema širše vrednote javnega upravljanja.

Fiskalna decentralizacija v prvi vrsti predpostavlja avtonomnost nižjih nivojev oblasti pri predpisovanju lastnih davkov, s tem da imajo lokalni organi možnost vplivanja oziroma določanja davčne stopnje ali/in davčne osnove. Drugo pomembno izhodišče finančne avtonomije na strani virov predstavlja vidik finančne zmogljivosti lokalne skupnosti. V tem okviru se predpostavlja, da finančna zmogljivost občine izhaja tudi iz območja samega, čemur se po mnenju Baileya (1999) v procesih oblikovanja sistemov financiranja lokalnih ravni posveča premalo pozornosti. To zajema možnost, da lokalne oblasti v okviru zakona določajo dajatve in tarife lokalnih storitev, kar jim omogoča spreminjati višino davčnega donosa oziroma finančnih prilivov glede na specifične potrebe posamezne lokalne sredine. Pomembno osnovo finančne avtonomije poleg davčnih virov predstavljajo tudi prihodki od upravljanja občinskega premoženja. Z učinkovitim upravljanjem občinskega premoženja občina lahko ustvarja dodatne donose lastnih virov. Prav tako je pomembna samostojnost občin pri oblikovanju tarif in cen javnih storitev, s katerimi občine lahko prilagajajo kakovost in obseg javnih storitev potrebam in razmeram lokalne sredine. V praksi se omejitve finančne avtonomije najbolj kažejo prav v prihodkovni samostojnosti nižjih ravni. Za nižje ravni oblasti velja, da imajo omejene možnosti dviganja prihodkov in ukrepanja v okviru pooblastil, ki jih nanje prenese suveren (De Mello in Barenstein 2001: 3) ter da se mora režim finančnega upravljanja lokalne ravni uokvirjati v celovit sistem javnofinančnega prava v državi, v zadnjih časih pa vse bolj tudi v okviru mednarodnih usmeritev. Zato med državo in lokalnimi oblastmi vedno obstaja določena konkurenca za del tega političnega in fiskalnega monopola, s katerim razpolaga država (Pusić 1985: 307). Ob upoštevanju teh dejstev Evropska listina o lokalni samoupravi na prvem mestu opredeljuje načelo samofinanciranja, ki zahteva, da mora vsaj del finančnih virov lokalne skupnosti izvirati iz lastnih dajatev, ki jih lokalne oblasti same določijo v okviru zakona.

Finančna avtonomija mora omogočati čim večjo možnost izbire pri odločanju o finančnih virih in o njihovi alokaciji z vzvodi finančnega managementa (Davey 2005: 9). Poleg višine in vrst dodeljenih davčnih virov finančna avtonomija zajema možnost za samostojno odločanje in ukrepanje na področju finančne politike in upravljanja proračunske porabe. S tem je lokalnim organom podan pomemben instrumentarij za učinkovito oblikovanje politik zagotavljanja javnih služb, financiranja razvoja in vzdrževanja finančne stabilnosti lokalne skupnosti. V ta namen morajo lokalne oblasti razpolagati s svobodo odločanja o ukrepih za širitev prihodkovnih možnosti kot tudi izvajanja učinkovitega finančnega managementa, ki jim omogoča čim boljše angažiranje vseh razpoložljivih virov glede na potrebe in interese posamezne lokalne sredine. S finančno avtonomijo se podaja ustrezno raven pristojnosti lokalnih skupnosti, hkrati pa zahteva tudi demokratični nadzor nad izdatki lokalnih skupnosti z namenom učinkovitega upravljanja proračunske porabe in lokalnih javnih služb. Sistem financiranja lokalne samouprave, ki ne zagotavlja

ustrezne ravni fiskalne avtonomije in samostojnosti v odločanju o porabi dodeljenih virov, predstavlja oviro učinkovitemu proračunskemu upravljanju in učinkovitemu urejanju lokalnih javnih zadev. Še več, o dejanski lokalni samoupravi lahko govorimo le, če ima podlago v ustreznih finančni samostojnosti. Bistvo finančne avtonomije je, da decentralizirana enota samostojno odloča pridobivanju, razpolaganju in porabi finančnih virov, na kar veže tudi odgovornost v zvezi s tem sprejetih odločitev.

2 Izhodišča oblikovanja sistemov financiranja lokalnih ravni

Definiranje premoženja lokalnih skupnosti ter zagotovitev trajnih in zadostnih virov financiranja predstavlja eno od najpomembnejših podlag uresničevanja lokalne samouprave. Osnovna izhodišča Evropske listine o lokalni samoupravi pri oblikovanju primerne sistema financiranja občin izhajajo iz sorazmernosti dodeljenih virov s poverjenimi nalogami občin, zavezi države po izravnavi razlike med posameznimi enotami z dodatnimi sredstvi šibkejšim občinam, avtonomnosti lokalnih oblasti pri predpisovanju vsaj dela lastnih davkov in razpolaganju z dodeljenimi viri, fleksibilnosti prilagajanja dodeljenih virov glede na spreminjajoče se potrebe v lokalni sredini ter možnost dostopa občin do trga kapitala. Osnovno sporočilo, ki izhaja iz načel Evropske listine o lokalni samoupravi je potreba po zadostni ravni finančne avtonomnosti lokalnih oblasti.

Ob upoštevanju načel Evropske listine o lokalni samoupravi priporočila Odbora ministrov za lokalno in regionalno samoupravo (Svet Evrope 2005) v zvezi z zagotavljanjem finančnih virov lokalnim in regionalnim oblastem navajajo, da je treba:

- zagotoviti pošteno razporeditev javnofinančnih virov med različnimi nivoji oblasti ob upoštevanju posamezni ravni poverjenih nalog, sprememb teh pristojnosti in ekonomskih razmer,
- lokalnim oblastem je treba zagotoviti sistem financiranja na načelih ustreznosti in sorazmernosti virov poverjenim nalogam, načelu samofinanciranja in možnosti ustreznega povišanja lastnih virov, zagotovitvi dodatnih sredstev države na pravičnih in transparentnih osnovah z njihovo čimbolj avtonomno uporabo, sistemi finančne izravnave naj zagotovijo možnost primerljive ravni porabe ob primerljivem davčnem bremenu državljanov in omejitve, ki s nanašajo na določene lokalne oblasti je potrebno eliminirati takoj, ko razmere to dopuščajo,
- spremljati pravni in administrativni okvir z namenom izboljšanja učinkovitosti zagotavljanja javnih storitev in izboljšanja sistema izravnave na osnovah solidarnosti in pravičnosti,
- vključiti izvoljene lokalne predstavnike v diskusijo o teh vprašanjih in potrebnih spremembah,

- prevesti priporočila v uradne jezike držav članic in zagotoviti njihov dostop lokalnim oblastem in združenjem lokalnih oblasti.

Če je bil na začetku oblikovanja sistemov financiranja lokalnih ravni poudarek na svobodi oblikovanja lastnih virov in zviševanju davčnih prihodkov, ki se izhajajoč iz podatkov o strukturi virov financiranja lokalnih oblasti v EU znižujejo (Godet 2008; Davey 2005), je danes vse bolj v ospredju avtonomnost pri uporabi dodeljenih virov. Prav tako se izpostavlja, potreba po uravnavanju sistema financiranja pri prenosu novih nalog z zavezo držav, da ob prenosu nalog zagotovijo hkrati ustrezno višino dodatnih virov financiranja. Iz pilotnega projekta analize o ustreznosti politik financiranja novih nalog lokalnih oblasti s priporočili EU izvedenega v letu 2008 izhaja povečan porast uporabe namenskih dotacij pri decentralizaciji nalog v obravnavanih državah (CDLR 2008).¹ To pomeni, da financiranje večine novih nalog enostavno pomeni povečanje namenskih dotacij s strani države ne pa možnosti zagotavljanja dodatnih virov iz lastnih davkov, o katerih odločajo lokalne ravni. Ta tendenca ni v skladu z 9. členom Evropske listine o lokalni samoupravi, ki določa da naj bodo viri lokalnih oblasti sorazmerni nalogam, dodeljena sredstva iz državne ravni pa kolikor je le mogoče nenamenska. Evropska listina o lokalni samoupravi tudi napotuje k ustrezni obliki posvetovanja lokalnih oblasti o načinu dodelitve virov za izvajanje novih nalog, kar se tudi izvaja v večini evropskih držav (CDLR 2008: 11).

Na osnovi izhodišč učinkovitosti finančne decentralizacije Evropska listina lokalne samouprave kot pomemben dejavnik finančne avtonomije zajema tudi pravico dostopa do trga kapitala pri zagotavljanju naložb v lokalno javno infrastrukturo. Pri zadolževanju lokalnih ravni se je v okviru EU in OECD uveljavilo »zlato fiskalno pravilo« (Allen in Tommasi 2001; Davey 2005; Shah 1999), ki izhaja iz načela, da se lokalne oblasti lahko zadolžujejo le za potrebe investicij, kar omejuje najemanje kreditnih virov za financiranje tekoče porabe lokalnih oblasti. Z namenom da se ne ogrozi tekočega delovanja lokalnih skupnosti, se praviloma obseg in način zadolževanja lokalnih skupnosti limitira s fiskalnimi pravili in ureja z zakonom. Da dosežemo osnovni namen fiskalne decentralizacije je bistvenega pomena, da je decentralizirana enota finančno avtonomna in da samostojno odloča o pridobivanju in porabi finančnih virov za svoje delovanje. Imeti mora na voljo zadosten obseg pretežno lastnih virov, da lahko z njimi pokriva stroške za izvajanje svojih zakonskih pristojnosti ter možnost odločanja o njihovi porabi, ne da bi bila pri tem odvisna od države. Upošteva izhodišča fiskalne decentralizacije in načela Evropske listine o lokalni samoupravi sloni oblikovanj učinkovitega sistema financiranja lokalne samouprave na ustreznemu obsegu in vrsti davčnih in nedavčnih virov, primernih ukrepih in pristojnostih za zagotavljanje ustreznega

¹ Samo šest od 23 obravnavanih držav zagotavlja vir kritja novih nalog s splošnimi dotacijami (Danska, Finska, Francija, Luxemburg, Španija in Velika Britanija) (ibid: 8).

obsega finančnih virov ter instrumentih oblikovanja finančne politike (Milunovič 2001: 85).

Izhodišča in zahteve, ki naj jih izpolni finančni sistem za učinkovito delovanje lokalne samouprave morajo zagotoviti dovolj lastnih fiskalnih virov, ki zagotavljajo stabilno podlago za dolgoročen razvoj posamezne sredine. Viri lokalne skupnosti morajo biti dovolj raznoliki in prilagodljivi naraščajočim in spreminjajočim se lokalnim javnim potrebam. Šibkejšim lokalnim skupnostim je potrebno iz centralne ravni vnaprej zagotoviti dodatna sredstva za izenačevanje razlik v prihodkovnih možnostih. Pri tem je pomembno, da o vseh finančnih virih, s katerimi lokalna skupnost razpolaga, tudi avtonomno in samostojno odloča, ne glede na to ali so to lastni viri ali odstopljena sredstva države

Ukrepi in pristojnosti zajemajo pravico razpolagati s premoženjem, pravico predpisati višino davkov, določati cene javnih storitev, odločati o porabi in alokaciji davčnih virov, tudi če so to odstopljena sredstva države. V ta namen imajo lokalne oblasti pravico sprejemati predpise, s katerimi uveljavljajo svojo pravico davčnega suverena ter predpise in akte, s katerimi samostojno opredeljujejo pravila razpolaganja s svojim premoženjem. Opravljanje javnih služb lahko občine izvajajo v različnih oblikah organiziranosti. Tako lahko lokalne skupnosti same neposredno upravljajo s premoženjem v okviru občinske uprave ali pa ustanovljajo samostojne pravne subjekte, ki prevzemajo v upravljanje dele občinskega premoženja z namenom zagotavljanja določenih dejavnosti v javnem interesu. Nenazadnje je za izvajanje teh pristojnosti potrebno imeti ustrezen instrumentarij, ki omogoča operacionalizacijo zastavljenih finančnih politik. Osnovni finančni instrument v javnih financah je nedvomno proračun, s katerim se razpoložljivi viri razporejajo za kritje namenov javne porabe v lokalni skupnosti. Vendar je snovanje uspešnega razvoja lokalne skupnosti samo na metodah proračunskega financiranja preozka podlaga. Tudi občine se morajo lotiti sodobnih management metod pri zagotavljanju finančnih virov in z učinkovitejšimi instrumenti nadomestiti klasično proračunsko tehniko finančnega poslovanja. To med drugim zahteva vpeljavo drugačnih načinov zagotavljanja javnih služb in vključevanje partnerskega sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem.

Izhajajoč iz navedenega sistemi financiranja subnacionalnih ravni slonijo na različnem naboru virov, instrumentov in diskrecije pri odločanju o njihovi uporabi. V procesih fiskalne decentralizacije in urejanju razmerij med različnimi nivoji oblasti pri financiranju javnih potreb se poraja tudi zahteva po boljši koordinaciji razmerij med različnimi nivoji oblasti za uskladitev nasprotij in za povečanje učinkovitosti celotnega javnega upravljanja, kar narekuje tudi večji nadzor države. Pregledi prenosa nalog na subnacionalne ravni v zadnjih dveh desetletjih v okviru držav EU kot tudi delež lokalne javne porabe kažejo na tendenco širitve fiskalne decentralizacije tako na lokalni kot tudi regionalni ravni (Godet 2008: 72). V

državah OECD se beleži naslednje trende: lastni davčni viri s 60 % udeležbo predstavljajo večji delež kot transferni viri z 40%, le del davčnih virov je pod nadzorom lokalnih oblasti, med transfernimi viri prevladujejo namenski transferi, delež lokalne javne porabe v skupni javni porabi po državah variira med 6 do 60 %, udeležba davčnih virov variira med 3 do 50% in da urejanje razmerij med različnimi ravni oblasti pa postaja vse bolj kompleksno (OECD 2006:4-7).

3 Problematika financiranja občin v Sloveniji

V sedanji ureditvi lokalne samouprave v Sloveniji deluje le ena raven lokalne samouprave. S spremembo Ustave v letu 2006 je vzpostavljena osnova za ustanovitev druge ravni lokalne samouprave, vendar je do danes vzpostavljeno le delovanje občinske ravni. V našem sistemu lokalne samouprave je občina opredeljena kot temeljna lokalna skupnost, ki samostojno ureja vse lokalne javne zadeve in samostojno razpolaga s svojim premoženjem.

Osnovni sistemski okvir financiranja občin v Sloveniji opredeljujeta Ustava Republike Slovenije in zakon o lokalni samoupravi. Kot temeljno izhodišče Ustava in Zakon o lokalni samoupravi postavljata financiranje iz lastnih virov. Občinam, ki zaradi slabše gospodarske razvitosti z lastnimi viri ne morejo v celoti zagotoviti z zakonom določenih nalog, država v skladu z zakonsko določenimi načeli in merili zagotovi dodatna sredstva. Ustava v 147. členu občinam daje možnost, da predpisujejo davke v okviru pogojev, ki jih določata ustava in zakon. Za financiranje svojih nalog lahko občine sredstva pridobijo tudi z zadolževanjem. Načelo samofinanciranja je torej temeljno načelo financiranja občin, ki mu morajo slediti tudi zakoni izdani na podlagi Ustave. Načelo samofinanciranja zahteva, da naj bi vsaj del finančnih virov lokalnih skupnosti izviral iz lastnih davkov in drugih dajatev, katerih višino same določijo v okviru zakona. Tega načela sistem financiranja občin, pa tudi predlog financiranja bodočih pokrajin, ne zajema v zadostni meri. Pri tem izhajamo iz stališča, da odstopljenih državnih virov ni mogoče šteti za lastne vire financiranja občin, kot jih zahteva slovenska Ustava in ratificirana Evropska listina lokalne samouprave.

Z uveljavitvijo novih občin je financiranje natančno uredil Zakon o financiranju občin, ki je bil sprejet leta 1994 (Ur. l. RS št. 80/94). Zakon o financiranju občin je za financiranje občin temeljni predpis, ki natančneje definira ustavna izhodišča in določbe zakona o lokalni samoupravi glede financiranja občin. V začetku je bili sistem financiranja občin vezan na financiranje »zagotovljene porabe«, ki je pokrivala nujne naloge občin na osnovi meril, ki so jih določila resorna ministrstva skupaj z Ministrstvom za finance. Za financiranje te »zagotovljene« porabe je zakon opredelil davčne vire ter pripadajoča dodatna sredstva države v obliki finančne izravnave šibkejšim občinam, ki z opredeljenimi davčnimi viri niso mogle kriti obveznosti te porabe. V prvih letih uvedbe lokalne samouprave je sledila konsolidacija sistema financiranja občin. Najprej je začela izstopati visoka

vertikalna neizenačenost, kar je povzročalo pritisk na dodatna sredstva iz državne blagajne. Ta so se prenesla občinam v obliki finančne izravnave, do katere je bilo upravičenih več kot 96 % občin in je v prvem letu delovanja občin (leta 1995) znašala 31,6 % od zagotovljene porabe, v naslednjih dveh letih nekoliko upadla in se v letu 1998 dvignila na 32,3°% (Milunovič 2005: 114).

Z letom 1999 je bila uveljavljena sprememba sistema financiranja, ki je poskušala odpraviti predvsem vertikalno davčno nesorazmerje s petodstotnim povečanjem deleža dohodnine ter z vzpostavitvijo večje avtonomnosti občin pri porabi lastnih virov. Uveden je bil sistem primerne porabe, ki je bila opredeljena kot povprečen obseg sredstev, ki zagotavlja občini osnovo za financiranje ustavnih in zakonskih nalog. Izračun primerne porabe je slonel na posebni formuli, ki je z upoštevanjem specifik posamezne občine poskušala zajeti dejanske stroške v posameznih občinah za izvajanje zakonskih nalog. Ob tem je zakon posebej opredelil tudi posamezne vrste prihodkov, ki so bili namenjeni pokritju obveznosti zakonskih nalog. Tako so višina primerne porabe posamezne občine in ocenjeni prihodki za kritje teh obveznosti v posamezni občini predstavljali osnovo do pripadajočih dodatnih sredstev finančne izravnave. O porabi sredstev primerne porabe pa so občine odločale same in ne več na osnovi izračunov resornih ministrstev. V tem delu je nov sistem financiranja občin v letu 1999 v duhu načel Evropske listine o lokalni samoupravi vzpostavil visoko avtonomijo občin pri uporabi dodeljenih virov sredstev.

S spremembo zakona o financiranju občin je finančna izravnava v letu 1999 upadla na 22,4% od primerne porabe (tabela 1), kar je izboljšalo finančno avtonomijo občin tudi na strani virov. V naslednjih letih je vse bolj izstopala neustreznost horizontalne davčne strukture, kot posledica dominacije dohodnine v proračunskih prihodkih, ki je izstopala z visokimi nesorazmerji njene porazdelitve po občinah. V raziskavi o problematiki financiranja občin je bila izpostavljena tudi neustreznost (stran od ekonomske logike) postavljenih meja slovenskih občin ter s tem povezanim problemom nestandardiziranih stroškov in izračuna primerne porabe, ki je bila osnova za dodelitev finančne izravnave (Oplotnik in Križanič 2002: 37–39). Zato je bilo nujno obstoječi model financiranja dopolniti. Na eni strani je bilo potrebno presekati neustrezno horizontalno porazdelitev davčne strukture med občinami, na drugi pa zagotoviti ustrežnejšo vertikalno fiskalno dodelitev, s katero bi zagotovili, da je večina občin neodvisna od finančne izravnave države.

Tabela 1: Pregled finančne izravnave in primerne porabe

LETO	PRIMERNA PORABA	FINANČNA IZRAVNAVA v mio. EUR	% FINANČNE IZRAVNAVE OD PRIMERNE PORABE
1999	538,72	120,60	22,39
2000	572,72	123,94	21,64
2001	631,00	137,29	21,76
2002	682,90	141,86	20,77
2003	740,13	154,29	20,85
2004	779,39	161,67	20,74
2005	858,67	193,69	22,56
2006	899,38	186,31	20,71
2007	938,46	9,80	1,04
2008	976,24	10,17	1,04
2009	1.084,09	54,69	5,04
2010	1.112,18	0	0

Vir: Ministrstvo za finance, 2011.

S spremembo zakona o financiranju občin je bil s 1. januarjem 2007 uveden nov sistem oblikovanja virov občin, ki je temeljil na glavarini. Nov zakon je večini občin prinesel višje prihodke, vendar glavarina, ki je bila opredeljena kot »lastni vir« proračunov občin, to v resnici ni bila. S tem modelom je država preko glavarine in povprečnine določila pavšal, s katerim je iz centralne ravni le prerazporejala dohodnino med občine po sistemu lump sum. Ob tem je nov model tudi posegel v znižanje dotedanjega nivoja pripadajočega vira iz dohodnine štirim občinam, med temi tudi glavnemu mestu Ljubljani, kar je sprožilo ustavno presojo zakona. Ustavno sodišče je v svoji odločbi ugotovilo, da sistem razporejanja glavarine za primerno porabo ni v skladu z ustavno opredelitvijo, ki v 142. členu postavlja načelo samofinanciranja kot osnovo sistema financiranja lokalnih skupnosti ter neustreznost nekaterih drugih zakonskih določil. Zato je zakonodajalcu naložilo dopolnitev členov zakona, ki so opredeljevali dodelitev lastnih virov, način opredelitve primerne porabe in sistem dodeljevanja transferov za sofinanciranje investicij iz državnega proračuna.

Na osnovi odločbe Ustavnega sodišča so bile v letu 2008 sprejete dopolnitve zakona o financiranju občine, s katerimi je zakonodajalec poskušal odpraviti ustavna

neskladja zakona o financiranju občin. S temi spremembami se ukinja sistem glavarine in ponovno določa delež dohodnine, ki predstavlja odstopljen davčni vir za financiranje primerne porabe. Po teh spremembah od 1. januarja 2009 občinam pripada dohodnina v višini 54 % deleža. V zakonu so se taksativno opredelile zakonske naloge, ki se upoštevajo za ugotovitev višine primerne porabe občine. Na osnovi povprečnine, ki predstavlja povprečno višino porabe občin za namene primerne porabe, pa se ob pripadajoči dohodnini posamezni občini izračuna potrebna finančna izravnava. Za kritje obsega primerne porabe pripada posamezni občini 70 % odstopljenega deleža dohodnine, medtem ko 30 % tega vira predstavlja osnovo za solidarnostno izravnavo med občinami s šibkejšo davčno strukturo. S to ureditvijo so bila odpravljena ključna nesorazmerja v razporeditvi dohodnine po posameznih občinah, ki je pred spremembo zakona do leta 2006 predstavljala največjo anomalijo sistema financiranja občin. Z veljavno ureditvijo se odpravlja horizontalno davčno neravnotežje med občinami ter s hkratnim povišanjem ravni prihodkov občin iz naslova dohodnine znižuje neustreznost vertikalne davčne strukture. Hkrati pa se sistem financiranja oddaljuje od izhodišč fiskalne decentralizacije, ki predpostavlja ekonomsko in finančno avtonomnost lokalnih oblasti kot enega osnovnih vzvodov za učinkovito upravljanje na lokalni ravni.

Sodelovanje občin pri vprašanih davčne decentralizacije podajajo usmeritve Evropske listine o lokalni samoupravi kot tudi vsebina priporočil Sveta Evrope (Davey 2005). Tako je v večini držav EU vzpostavljen in tudi formalno urejen način posvetovanja ali usklajevanja predstavnikov lokalne skupnosti pri oblikovanju finančnega sistema in proračunskem upravljanju. Ta proces se najpogosteje izvaja v okviru združenj občin. Izhajajoč iz navedenega je pri določanju višine povprečnih stroškov v zakonu o financiranju občin predvideno, da Vlada pred predložitvijo državnega proračuna v Državni zbor z reprezentativnimi združenji občin sklene dogovor o določitvi povprečnine za naslednje leto ter o opredelitvi višine novih obveznosti, ki jih občinam nalogajo novi predpisi. V povezavi z navedenim je bil začetku leta 2009 izveden pomemben premik v zgodovini urejanja medsebojnih razmerij med državo in občinami z podpisom dogovora med reprezentativnima združenjema občin in Vlado glede določitve višine povprečnine. Pogajanja z ministrstvi in sklenjen dogovor v letu 2009 so odprla pot izgradnji institucionalnega dialoga med državo in lokalnimi skupnostmi, ki je bil do tedaj odsoten. Zaradi finančne in gospodarske krize pa so bila v naslednjih dveh letih pogajanja okrnjena in do dogovora ni prišlo.

Stopnjo fiskalne decentralizacije pogosto izkazujemo z deležem lokalne javne porabe v skupni javni porabi ali v deležu BDP. Po podatkih analize o gibanju lokalne porabe v letih 2000-2006 (Bayol 2007) je znašal leta 2006 v državah EU delež porabe na subnacionalnih ravneh v celotni javni porabi 33,6%, od tega je bil delež porabe na lokalni ravni 27%. V primerjavi z letom 2000 je bila poraba na vseh subnacionalnih ravneh na isti ravni, medtem ko je bil delež lokalne ravni

nižji, saj je znašal le 25,5%. Po podatkih Sveta Evrope je manj kot desetletje nazaj ta delež v vseh evropskih državah znašal le 22% (Svet Evrope v Vlaj 2001). Iz navedenih podatkov izhaja, da se je delež lokalnih ravni porabe v navedenem obdobju krepko povečal, kar predstavlja pomemben premik v strukturi javne porabe med centrom in lokalnimi ravnmi. Podatki iz analiz o financiranju lokalnih ravni kažejo tudi, da se v strukturi lokalnih virov zmanjšuje delež lastnih davčnih virov in vse bolj dominirajo deljeni in transferni viri, ki jih centralna oblast uporablja kot redistribucijske mehanizme za vertikalno in horizontalno izravnavo decentraliziranih fiskalnih sistemov (Godet 2008: 90–126). Slednje pa kaže na zniževanje stopnje fiskalne avtonomije lokalnih oblasti izraženo s stopnjo davčne avtonomnosti (Tax autonomy index), ki podaja razmerje med lastnimi davčnimi viri občin in skupnimi prihodki (ibid: 143).

Tabela 2: Delež javne porabe slovenskih občin v % BDP

leto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
% v BDP	4,84	4,90	4,93	4,83	4,79	4,78	5,24	5,00	5,47	6,20	6,41

Vir: Bilten javnih financ 2/2009 in 5/2011.

Osnovno strukturo financiranja občin bomo povzeli s pomočjo razreza občinskih proračunov. Proračun občine je temeljni finančni instrument, ki vključuje vse razpoložljive prejemke in vse izdatke za financiranje tekočih nalog in investicijskih projektov občine. Vsi prejemki in izdatki proračuna občine so razvrščeni v treh bilančnih shemah, ki skupno zajemajo vse prihodke in prejemke ter odhodke in izdatke v občini. Vsa sredstva proračuna so zajeta v treh bilancah javnofinančnih tokov: A) Bilanci prihodkov in odhodkov, B) Računu finančnih terjatev in naložb in C) Računu financiranja ter poziciji D), ki predstavlja spremembe sredstev na računih občine. Ta pozicija javnofinančnih bilanc predstavlja osnovo za saldiranje vseh prejemkov in izdatkov proračuna iz vseh treh bilanc, tako da je proračun kot celota izravnani in uravnotežen, kar se izkazuje s povečanjem ali zmanjšanjem sredstev na računih.

Viri financiranja občin obsegajo lastne vire, dodatna sredstva države in vire iz zadolžitve. Lastni viri občine so predvsem dajatve in dohodki od občinskega premoženja. Občinam v Sloveniji pripada cela paleta različnih davkov. Tako davki, ki jih občina v okviru zakona samostojno predpiše kot davki ali deli davčnih virov, ki jih država odstopa občinam, so najpomembnejša podlaga za delovanje občin. Poleg davčnih lahko lokalna skupnost pridobiva lastne vire s svojim poslovanjem tako iz naslova opravljanja lastne dejavnosti kot z ustvarjanjem dohodkov od premoženja. Navedeni prihodki predstavljajo redne lastne vire občine.

Najpomembnejši v strukturi virov financiranja občin so davčni prihodki (tabela 3), ki predstavljajo tudi najbolj kakovosten in zanesljiv vir financiranja lokalnih oblasti. Njihova udeležba v skupnih prihodkih občin presega polovico vseh prihodkov in se

je po spremembi sistema financiranja občin v letu 2006 še okrepila, kar povečuje finančno avtonomijo občin. Po pomenu udeležbe lastnih virov jim sledijo nedavčni viri, kjer pomembno višino predstavljajo dohodki od upravljanja z občinskimi premoženjem ter prilivi iz naslova komunalnega opremljanja stavbnih zemljišč. Ti pa v strukturi financiranja slovenskih občin po deležu v skupnih prihodkih ne predstavljajo drugi najpomembnejši vir občinskih proračunov. Zaradi neustreznega sistema financiranja je drugo mesto po višini priliva vse do leta 2006 pripadalo transfernim prihodkom iz državne ravni, ki od leta 2004 zajemajo tudi sredstva, pridobljena iz evropskih skladov, sredstva finančne izravnave, sofinanciranje investicij in specifik občin. Sredstva finančne izravnave za kritje primerne porabe lahko opredelimo kot splošne ali nenamenske dotacije države. Obseg dodatnih sredstev, ki jih država odobri občini za sofinanciranje investicij in specifik,² pa se opredeljuje kot namenska dotacija države. Občine so v vseh letih svoje redne prihodke dopolnjevale predvsem s prihodki od prodaje in zamenjave občinskega premoženja, ki so se gibal med 4 % in 7,7 % vseh prihodkov ter v bistveno manjšem deležu z donacijami, ki dosegajo največ 0,5 % v strukturi vseh prihodkov.

² Druga dodatna sredstva države so namenjena financiranju specifik delovanja narodnih skupnosti in se namenjajo samo občinam na dvojezičnem območju, kjer živita italijanska in madžarska narodna skupnost.

Tabela 3: Pregled prihodkov občin po letih (v mio. EUR)

LETO	SKUPAJ	DAVČNI PRIHODKI	NEDAVČNI PRIHODKI	KAPITALSKI PRIHODKI	PREJETE DONACIJE	TRANSFERNI PRIHODKI	
						Skupaj	Od tega finančna izravnava
1999	792,57	474,89	109,53	24,69	4,73	178,73	120,60
2000	897,38	525,44	122,02	36,64	4,07	209,21	123,94
2001	1.004,08	605,56	150,22	38,46	3,05	206,79	137,29
2002	1.105,22	686,77	156,04	53,61	4,14	204,66	141,86
2003	1.208,87	746,23	172,71	56,90	5,10	227,93	154,29
2004	1.297,60	798,83	187,37	75,61	3,70	232,10	161,67
2005	1.424,94	825,04	198,07	104,29	4,69	292,85	193,69
2006	1.595,14	889,28	219,85	150,35	2,68	332,97	186,31
2007	1.710,49	1.155,94	258,17	120,07	8,52	167,07	9,80
2008	1.875,18	1.210,48	308,13	105,75	4,40	244,31	10,17
2009	2.036,56	1.295,31	256,17	97,12	3,86	382,50	54,69
2010	2.180,40	1.419,68	292,54	168,20	4,02	294,61	-

Vir: Ministrstvo za finance: Bilten javnih financ 5/2011.

Iz razreza strukture prihodkov slovenskih občin v tabeli 4 izhaja, da je med davčnimi viri in med skupnimi prihodki najpomembnejši vir odstopljena dohodnina, ki je predstavljala v letu 2000 42,2 % vseh prihodkov oziroma 72,2 % delež od davčnih virov, v letu 2007 se je povišala na 51,8 % od vseh prihodkov oziroma 76,6 % delež od davčnih virov ter v letu 2010 dosegla 52,2 % delež v celotnih prihodkih občin oziroma kar 80% od vseh davčnih virov. Nadomestilo za uporabo stavbnih zemljišč, kot izvorni davčni vir občin od leta 2007 predstavlja 8 % od celotnih prihodkov občin. Na osnovi podatkov o njegovi višini lahko z razmerjem med izvirnimi davčnimi viri in skupnimi prihodki občin izrazimo stopnjo davčne avtonomnosti občin³. Ob upoštevanju navedenih podatkov je stopnja davčne avtonomnosti slovenskih občin za leto 2007 znašala 8 % in se je v primerjavi z

³ V ta izračun bi morali zajeti tudi prihodke iz naslova občinskih taks, vendar tega podatka v statistiki javnih financ ni na razpolago. Iz analize proračunov v nekaj občinah izhaja, da priliv taks predstavlja od 0,0 do 0,02% vseh prihodkov, kar pomeni, da iz vidika ugotavljanja davčne avtonomnosti ta podatek ne predstavlja bistvene spremembe.

letom 2000, ko je znašala 7,3 %, okrepila. Razpon stopnje davčne avtonomnosti v državah EU znaša od 0 % na Malti in Latviji do čez 50 % v Nordijskih državah (Godet 2008). Vendar nam zgolj ta podatek ne pove bistva o strukturi sistema financiranja lokalnih ravni. Med državami se namreč srečamo z zelo različno opredelitvijo posameznih vrst lastnih virov, z zelo različnimi deleži izvornih virov, z različnimi deleži odstopljenih davkov in različno višino in vrsto transferov iz višjih ravni oblasti.

Tabela 4: Struktura prihodkov slovenskih občin v 2000, 2007 in 2010

Zap št.	VRSTA PRIHODKA	2000 v mio EUR	deleži 2000 v %	2007 v mio EUR	deleži 2007 v %	2010 v mio EUR	deleži 2010 v %
1	Davčni prihodki	525,44	58,6	1.155,94	67,6	1.419,68	65,18
1a	- dohodnina	379,20	42,2	885,18	51,8	1.137,19	52,16
1b	-nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča	65,76*	7,3*	136,85	8,0	173,04	7,94
2	Nedavčni prihodki	122,05	13,6	258,17	15,1	292,54	13,42
3	Kapitalski prihodki	36,64	4,1	120,07	7,0	168,20	7,71
4	Donacije	4,07	0,4	8,52	0,5	4,02	0,18
5	Transferni prihodki	209,17	23,3	167,08	9,8	294,61	13,51
6	Prihodki skupaj	897,38	100	1.710,50	100	2.180,40	100

Vir podatkov: Ministrstvo za finance, 2011.

* uporabljen je podatek o kalkulativni višini nadomestila za stavbna zemljišča

Glede na obseg lastnih davčnih virov po zgoraj navedeni višini indeksa davčne avtonomnosti spada Slovenija med države z nizkimi stopnjami fiskalne decentralizacije (CDLR 2008a: 30) čeprav se je zadnja leta ta delež neznanto povečal. Tudi glede na delež lokalne porabe v skupni javni porabi pade Slovenija kljub zvišanju tega deleža v zadnjih letih med najnižje v Evropi. Delež lokalne porabe v Sloveniji je leta 2000 znašal 11,6 % od skupne javne porabe, v zadnjih dveh letih se je zvišal nad 13% vse javne porabe.⁴ Medtem ko je v evropskih državah delež lokalne porabe v letu 2000 znašal 25,5 % in v letu 2006 dosegel 27 % v celotni javni porabi (Bayol 2007). Zanimiva je tudi primerjava z državami OECD, kjer se delež porabe lokalnih oblasti v začetku tisočletja v povprečju giblje

⁴ Bilten javnih financ 5/2011.

na ravni 30% (Oplotnik in Križanič 2002), medtem ko je v EU v tem obdobju dosegal 33,6%.

Delež javne porabe slovenskih občin v bruto domačem proizvodu prikazuje tabela 2. Iz podatkov v tabeli 2 je razvidno, da se javna poraba slovenskih občin v bruto domačem proizvodu v obdobju 2000-2010 giblje med 4,8 % v letu 2000 in 6,4 % BDP v letu 2010. Iz pregleda višine lokalne javne porabe v BDP-ju je razviden porast udeležbe lokalne porabe po spremembi sistema financiranja občin z letom 2006. Prav tako viden porast deleža v naslednjih letih, ko je BDP na ravni države zaradi posledic finančne in gospodarske krize krepko upadel, medtem ko se lokalna javna poraba po obstoječem sistemu financiranja ni zniževala. Po podatkih o gibanju deleža lokalne porabe v BDP v okviru držav EU izhaja, da je ta delež iz 11,6 % v letu 2000 porasel na 12,6 % v letu 2006 (Bayol 2007). Pri vzporejanju teh podatkov pa moramo upoštevati, da imamo v Sloveniji samo en nivo decentralizirane oblasti, medtem ko imajo druge države dva ali več nivojev ravni lokalne samouprave.

Tabela 5: Pregled odhodkov občin po letih (v mio. EUR)

LETO	SKUPAJ	TEKOČI ODHODKI	TEKOČI TRANSFERI	INVESTICIJSKI ODHODKI	INVESTICIJSKI TRANSFERI
1999	782,26	160,17	337,89	219,55	64,65
2000	894,73	194,16	374,02	243,14	83,41
2001	1.011,99	223,63	408,42	283,20	96,74
2002	1.141,39	258,08	440,62	319,10	123,59
2003	1.213,51	286,87	470,74	316,71	139,20
2004	1.297,03	313,48	501,75	330,92	150,88
2005	1.372,08	327,31	528,34	377,12	139,31
2006	1.627,67	378,40	577,66	510,44	161,16
2007	1.722,59	383,44	613,01	578,89	147,26
2008	2.047,95	443,91	676,52	744,75	182,77
2009	2.192,46	481,64	726,76	834,73	149,33
2010	2.312,64	510,78	773,38	926,73	101,75

Vir: Ministrstvo za finance: Bilten javnih financ 5/2011

Bistven razrez strukture odhodkov občinskih proračunov podaja razmerje med tekočo in investicijsko porabo občin. Investicijski izdatki so v prvem letu delovanja

občin znašali 29,2 % (Milunovič 2005: 124), medtem ko je v letu 2006 investicijska poraba presega 40 % delež ter v letu 2008 doseže kar 45 % in se v zadnjih dveh letih giblje med 44,5 % od 44,9 %. Višja rast investicijskih izdatkov v teh letih je v pretežni meri vezana na črpanje evropskih virov. Temu nasproti iz pregleda v tabeli 5 izhaja trend zniževanja deleža tekoče porabe občin. Tako je v letu 1999 obseg tekoče porabe znašal 64 % od skupnih odhodkov, se v letu 2008 znižal na 55 % in zdržal to raven do leta 2010. Drugi viden trend v strukturi odhodkov kažejo tekoči transferi, ki so iz 43 % v letu 1999, ko so predstavljali najvišji delež v skupnih odhodkih, upadli na 33 % v letu 2008 in se zadržali na tej ravni tudi v zadnjih dveh letih. Ti izdatki zajemajo izplačila za delovanje javnih služb in izplačila zakonskih upravičenj posameznikom, na katere občine nimajo velikega vpliva, saj je večina javnih služb in socialnih upravičenj zakonsko regulirana. Zato v tem delu občinskih izdatkov ne moremo govoriti o popolni avtonomiji porabe občin.

Tabela 6: Račun finančnih terjatev in naložb (v mio EUR)

LETO	PREJETA VRAČILA DANIH POSOJIL IN PRODAJA KAPITALSKIH DELEŽEV	DANA POSOJILA IN POVEČANJE KAPITALSKIH DELEŽEV
1999	6,06	5,97
2000	10,72	9,49
2001	19,47	6,71
2002	11,89	5,87
2003	9,47	8,74
2004	8,18	2,77
2005	17,01	3,22
2006	30,43	5,30
2007	12,20	9,31
2008	11,66	6,78
2009	24,15	4,92
2010	20,35	3,27

Vir: Ministrstvo za finance, Bilten javnih financ 5/2011.

Celoto javnofinančnih bilanc predstavlja še račun finančnih terjatev in naložb občine in račun financiranja. Račun finančnih terjatev in naložb zajema na strani prejemkov prejeta sredstva vračil danih posojil in kupnino od prodaje kapitalskih deležev. Na strani izdatkov pa izkazuje povečanje kapitalskih deležev za nova finančna vlaganja občin in izdatke za dana posojila. Pregled gibanja finančnih kategorij v tej bilanci prikazuje tabela 6. Iz podanega prikaza in skupnih prejemkov proračunov občin izhaja, da so prejemki iz te bilance v opazovanem obdobju udeleženi v skupnih prejemkih občin od 0,5 do 2 % skupnih prejemkov. Izdatki v tej bilanci zajemajo dana posojila občin in izdatke za kapitalske naložbe občin. Njihova višina predstavlja v skupnih izdatkih občin majhen delež, ki ne dosega enega odstotka izdatkov. Iz podatkov o finančnih transakcijah v tej bilanci pa so podana izhodišča avtonomnosti občin pri angažiranju premoženja tudi v obliki kapitalskih naložb, čeprav to ni njihov primarna naloga občin.

Račun financiranja je tretja bilanca občinskih proračunov, ki zajema prejemke iz naslova novega zadolževanja občin v proračunskem letu ter izdatke za odplačilo dolgov. Pregled vrednosti prejemkov in izdatkov podaja tabela 7.

Tabela 7: Račun financiranja: zadolževanje in odplačilo dolga

LETO	ZADOLŽEVANJE v mio EUR	ODPLAČILO DOLGA v mio EUR
1999	8,42	9,38
2000	7,42	8,11
2001	12,57	9,41
2002	32,97	9,41
2003	24,12	9,68
2004	34,24	13,81
2005	22,31	13,28
2006	35,69	13,42
2007	41,6	17,44
2008	126,32	23,37
2009	198,99	38,20
2010	134,37	45,31

Vir: Ministrstvo za finance: Bilten javnih financ 5/2011.

Pregled zadolževanja občin tabela 7 podaja še višino zadolževanja občin v posameznem proračunskem letu. Obseg zadolževanja se je po sprostivni limitov s spremembo zakona o financiranju občin v letu 2006 začel povečevati, saj je šele ta sprememba sprostil možnost zadolževanja, ki je bilo do tedaj zelo limitirano. Limit zadolževanja občin se v letu 2008, ko se višina sredstev, pridobljenih z zadolževanjem, dvigne na 6 % od vseh prejemkov občinskih proračunov. Vpliv porasta zadolževanja je vplival tudi na povečanje obveznosti občine za letno odplačevanje obrokov najetih posojil. Celotna obremenitev proračunov občin za servisiranja dolga zajema tudi odplačilo obresti, ki so zajete med tekočimi odhodki. Primerjava višine sredstev za servisiranja dolga glede na zakonski limit osmih odstotkov za odplačilo dolga pove kolikšne so še možnosti občin da s posojili dopolnjujejo možnost kritja investicijskih naložb, kar predstavlja pomemben element v sistemu financiranja lokalnih skupnosti.

4 Usmeritve urejanja sistema financiranja občin

Financiranje lokalnih skupnosti ostaja eden največjih problemov lokalne samouprave v Sloveniji, ki bistveno vpliva na delovanje občin in zmožnost samostojnega reševanja nalog, za katere so pristojne. Izhodišča in zahteve, ki naj jih izpolni finančni sistem za učinkovito delovanje lokalne samouprave morajo zagotoviti dovolj lastnih fiskalnih virov, ki zagotavljajo podlago za učinkovito delovanje in stabilen dolgoročen razvoj posamezne sredine.

Če izhajamo iz analize (do)sedanjega sistema financiranja občin, povzamemo da kljub spremembi sistema financiranja tako ustavna načela, kot načela evropske listine niso primerno upoštevana. To potrjujejo naslednja dejstva:

- Iz opravljenih analiz sistema financiranja se izpostavlja, da finančni viri niso v razmerju z nalogami, ki jih opravljajo lokalne skupnosti po ustavi in zakonu.
- Kljub izboljšani finančni avtonomiji več kot polovica slovenskih občin v zadnjih dveh letih prejema finančno izravnavo, kar kaže na neustreznost razporeditve finančnih virov glede na pristojnosti občin. Finančno izravnavo potrebuje večina občin in ne le občine, ki so gospodarsko slabše razvite.
- Poleg finančne izravnave tudi sredstva za sofinanciranje investicijskih nalog predstavljajo dodatno pomoč države, ki pomeni zagotavljanje osnovne finančne kapacitete za kritje osnovnih zakonskih nalog občine.
- Finančni viri, ki se odstopajo lokalnim skupnostim so po obsegu premalo raznovrstni. Pomemben vir je le dohodnina, ki je po občinah neenakomerno porazdeljena.
- Pomanjkljiv je način opredelitve sredstev za izvajanje zakonskih nalog in primerne porabe občin, ker z izločitvijo stroškov amortizacije ne vključuje polne stroškovne cene za financiranje zakonskih nalog občin.

- Indeks davčne avtonomnosti občin je v primerjavi z drugimi državami nizek, prav tako je nizka višina lokalne javne porabe v skupni javni porabi.

Rezultati raziskav financiranja slovenskih občin in ugotovitve iz podane problematike v tem prispevku podajajo potrebo po dograjevanju obstoječega sistema financiranja lokalnih oblasti. Pri dograjevanju sistema financiranja lokalnih ravni je v prvi vrsti potrebno izhajati iz ustavnih določb in načel Evropske listine v lokalni samoupravi. Cilj dopolnitve sistema financiranja lokalnih skupnosti je zagotovitev finančne avtonomije in vzpostavitve ravnovesja komponent ekonomske učinkovitosti, pravičnosti in demokratičnosti sistemov financiranja lokalnih ravni oblasti. Sistemski finančni viri pogosto predstavljajo omejitve hitrejšemu razvoju lokalnih sredin, saj so v glavnem usmerjeni v zagotavljanje kritja obstoječega nivoja delovanja lokalne skupnosti. Na drugi strani pa pričakovanja in zahteve občanov po kakovostnejšem javnem standardu nenehno rastejo. Ob doseženi stopnji davčne obremenitve občine nimajo veliko možnosti predpisovanja dodatnih dajatev brez posledic na konkurenčnost svojih sredin v primerjavi s sosednjimi občinami. Prav tako ne gre pomanjkanja fiskalnih virov reševati z zniževanjem javnega standarda. Vključevanje instrumentov zadolževanja ob predpisanih limitih je tudi hitro izčrpano. Zato je snovanje uspešnega razvoja lokalne skupnosti in vodenje finančne politike ob metodah proračunskega financiranja potrebno odpreti sodobnim metodam zagotavljanja finančnih virov in z učinkovitejšim instrumentom finančnega upravljanja. To med drugim vključuje vpeljavo večletnega pristopa programsko in v rezultate usmerjenega proračuna, vpeljavo drugačnih načinov zagotavljanja javnih služb in vključevanje partnerskega sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem.

Glede na razmere javnih financ v Sloveniji kot tudi razvojne trende v svetu ob vse večji kompleksnosti in regulativi sistemov lokalnega javnega upravljanja v zasnovi modelov financiranja subnacionalnih ravni ni pričakovati zasukov v smeri zagotavljanja bistveno večjega obsega avtonomnih davčnih virov ampak dograjevanje bolj konsistentnega sistema prerazdeljevanja obstoječih davčnih virov med državo in lokalnimi enotami ter v zagotavljanje avtonomnega razpolaganja z dodeljenimi viri. Prav zato je potrebno zagotoviti kontinuiran dialog med državo, lokalnimi skupnostmi in njihovimi združenji pri določanju ravni primerne porabe in zagotavljanju potrebnih virov za njihovo kritje. Na osnovi navedenega je potrebno proučiti nabor lokalno ustrezno razpršenih davčnih virov, ki bi vnesli večjo prožnost prihodkov in njihovo enakomernejšo porazdelitev med jurisdikcijami. Korak k uravnoteženju lokalne avtonomije na strani virov in izdatkov bi bil lahko v smeri prenosa dodatnih sredstev lokalnim ravnam za naloge, ki so opredeljene kot lokalna pristojnost, a se njihovo financiranje deli med občino in državo (npr. izdatki za plače osnovnega izobraževanja, naloge na področju socialnega varstva, delovanje nekaterih kulturnih ustanov...). Pomemben prispevek k učinkovitosti finančnega upravljanja bi bil v smeri jasne razmejitve financiranja tekoče in investicijske porabe oziroma polnega zajetja stroškov javnih služb v kalkulacije primerne porabe občin.

Z navedenimi oblikami financiranja lokalnih javnih služb, z uvajanjem projektnega financiranja dopolnjenega s sredstvi EU skladov, kot tudi uvajanjem neposrednih plačil stroškov za lokalne javne storitve s strani uporabnikov lahko bistveno izboljšamo finančne pozicije lokalnih proračunov in razbremenimo problematiko financiranja lokalnih oblasti.

Urejanje sistema financiranja subnacionalnih ravni oblasti in medsebojnih razmerij med različnimi ravnmi oblasti ostaja eden največjih problemov delovanja lokalne samouprave. Ustanovitev pokrajin bo prinesla novo prerazporeditev nalog in finančnih virov med različnimi ravnmi oblasti, zato je potrebno pred tem temeljito dodelati model fiskalne decentralizacije v državi tako, da bodo finančni viri čim bolj prikladni nalogam, ki jih izvaja posamezna decentralizirana raven oblasti in da bodo pri tem upoštevan osnovni pogoj fiskalne decentralizacije, ki sloni na finančni avtonomiji subnacionalnih ravni oblasti. Zasnova decentralizacije na osnovi administrativnih modelov fiskalne decentralizacije ne ustvarja pogojev učinkovitejšega javnega upravljanja in narodnogospodarskih koristi decentraliziranih sistemov.

5 Bibliografija

- Allen, R. in Tommasi, D. (ur.) (2001): *Managing Public Expenditure*. Paris: OECD, SIGMA.
- Arora B. V. in Norregaard, J. (1997): *Intergovernmental Fiscal Relations*. IMF WP/97/29 (30. 10. 2002).
- Bayol, G. (ur.) (2007): *Sub-national public finance in the European Union*. Trends 2000/2006. Paris: Dexia.
- Bailey, J. S. (1999): *Local government economics: principles and practice*. London: MacMillan.
- Council of Europe (2005): Recommendation Rec(2005)1 of the Committee of Ministers to member states on financial and budgetary management at local and regional levels. Dostopno prek: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=812131&BackColorInternet=B9BDEE&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679>. (15. september 2007)
- CDLR, European Committee on Local and Regional Democracy (2008): *Draft Report On Member States' Practices For The Funding of New Competences for Local Authorities*. Strasbourg. Dostopno prek: http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/News_More_en.asp (oktober 2010)
- CDLR, European Committee on Local and Regional Democracy (2008a): *Final draft report on the pilot study concerning the degree of conformity of member states' policy and practice with council of Europe standards for local finances*. Dostopno prek: http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/News_More_en.asp (oktober 2010)

- Davey, K. (2005): *A Handbook on Finance at Local and Regional Level*. Brussels: Council of Europe.
- De Mello, L. in Barenstein, M. (2001): *Fiscal Decentralization and Governance. A Cross Country Analysis*. IMF WP/01/71 (oktober 2002). IMF on line publications (oktober 2002).
- Fisman, R. in Gatti, R. (2002): *Decentralization and Corruption: evidence across countries*. *Journal of Public Economics*, (83): 325–345.
- Godet, F. (ur.) (2008): *Sub-national Governments in the European Union, Organisation, responsibilities and finance*. Paris: Dexia.
- Joumard, I. in Kongsrud, M. (2003): *Fiscal relations across Government levels*. ECO/WKP(2003)29. Paris: Economic Department OECD, (oktober 2002).
- Milunovič, V. (2001): *Premoženje in učinkovito financiranje občin*. V Vljaj, S. (ur.), *Vodnik po slovenski lokalni samoupravi*:82-96. Ljubljana: Visoka upravna šola.
- Milunovič, V. (2005): *Problematika financiranja občin*. V Brezovšek, M. in Haček, M. (ur.), *Lokalna demokracija II.: Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*: 105-129. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Ministrstvo za finance (2009): *Podatki občin o realiziranih prihodkih in drugih prejemkih ter odhodkih in drugih izdatkih splošnega dela proračuna ter o realiziranih odhodkih in drugih izdatkih posebnega dela proračuna*. Dostopno prek: http://www.mf.gov.si/slov/fin_loksk/statistika.htm (marec 2009).
- Ministrstvo za finance (2009): *Izračuni primerne porabe in finančne izravnave občin*. Dostopno prek: http://www.mf.gov.si/slov/fin_loksk/izracuni/izracuni.htm (marec 2009).
- Ministrstvo za finance (2009): *Bilten javnih financ, letnik VI, št. 3/2009* Dostopno prek: <http://intranet.sigov.si/mf/slov/tekgib/bilten/bilten.htm> (april 2009)
- Ministrstvo za finance (2011) : *Izračuni primerne porabe občin in zneskov finančne izravnave*. Dostopno prek: http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/lokalne_skupnosti/izracuni/izracuni_primerne_porabe_obcin_in_zneskov_financne_izravnave/ (april 2011)
- Ministrstvo za finance (2011): *Bilance proračunov občin*. Dostopno prek: http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/lokalne_skupnosti/statistika/bilance_proracunov_obcin/bilance_proracunov_obcin (julij 2011)
- Ministrstvo za finance. (2011): *Bilten javnih financ letnik XII, št. 5/2011*. Dostopno prek:http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/tekgib/Bilten_javni_h_financ/Maj_2011.pdf (julij 2011).
- OECD (2006): *Network on Fiscal Relations across Levels of Government. Working Paper No. 2: "Fiscal Autonomy of Sub-central Governments"*. Dostopno prek: (www.oecd.org/dataoecd/48/26/37159974.pdf) (oktober 2008)
- Oplotnik, Ž. in Križanič, F. (2002): *Model financiranja občin in bodočih pokrajin v RS, oris in analiza stanja ter predlogi sprememb zakona o financiranju občin*. Ljubljana: Ekonomski inštitut Pravne fakultete. Dostopno prek: <http://www.mnz.si/si/1691.php> (oktober 2005)
- Pevcin, P. (2008): *Regionalisation and Decentralisation: Discussion on the Allocative Efficiencies nad Technical Inefficiencies*. V *Decentralization and*

- Regionalisation: the Slovenian Experience in an International Perspective, ur. Stanka Setnikar Cankar in Željko Šević, 187-2000. London, Greenwich University Press and Ljubljana, Faculty of Administration.
- Pusić, E. (1985): Upravni sistemi 1. Uvod , Razvoj upravljanja. Grafički zavod Hrvatske.
- Rosen, S. H. (1998): Public finance. Irwin/Mc Graw: Hill International Editions.
- Rus, V. (2001): Podjetizacija in socializacija države. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Shah, A. (1999): Balance, Accountability, and Responsiveness: Lessons about Decentralization, WB WP 2021. Washington: The World Bank.
- Stiglitz, E. Joseph. 1988. Economics of the Public Sector, W.W. Norton & Co. New York, London: Princeton University.
- Ustava Republike Slovenije. Neuradno prečiščeno besedilo. Dostopno prek: <http://www.dz> (8 november 2008)
- Ulbrich, H. (2003): Public Finance in Theory Practice. USA: Thomson Learning.
- Zakon o financiranju občin (ZFO) Ur. l. RS, št. 80/94.
- Zakon o financiranju občin (ZFO-1) Ur. l. RS, št. 123/2006, št. 101/2007, Odl. US: U-I-24/07-66, 57/2008, št. 57/2008.
- Zakon o lokalni samoupravi – uradno prečiščeno besedilo (Uradni list RS, št. 100/05)

Vzroki za notranjo členitev občin v Sloveniji: devolucija ali dekoncentracija?

ANJA GRABNER & IRENA BAČLIJA

Povzetek Osrednji problem slovenskih občin je njihova velikost oziroma njihova majhnost. Čeprav po velikosti slovenske občine v povprečju dosegajo evropsko povprečje, je kombinacija zakonskih okvirjev ter relativno centralistične državne politike usodna za prosperiteto tudi majhnih entitet. Poleg tega se obstoječe občine, kljub svoji majhnosti, še naprej delijo in tako nastajajo nove, še manjše občine. Čeprav bi bilo problemsko polje drobljenja slovenskih občin mogoče analizirati z različnih zornih kotov, bo v danem članku poudarek na razmerju med občino in njenimi ožjimi deli, na njihovi avtonomiji ter moči, ki jo imajo pri izvajanju ter odločanju o svojih lastnih zadevah. Zanima nas predvsem obstoječe stanje in na tej osnovi iskanje rešitev za zamejitev nadaljnega drobljenja občin z uvajanjem čim racionalnejših institucionalnih sprememb.

Ključne besede: • lokalna samouprava • devolucija • dekoncentracija • institucionalne spremembe • Slovenija

NASLOV AVTORIC: Anja Grabner, asistentka, Univerza v Ljubljani, Fakulteti za družbene vede, Kardeljeva ploščad 5, 1000 Ljubljana, Slovenija, e-pošta: anjagrabner@gmail.com. dr. Irena Bačlija, docentka, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, Kardeljeva ploščad 5, 1000 Ljubljana, Slovenija, e-pošta: irena.baclija@fdv.uni-lj.si.

DOI: 10.4335/2012.001.131-149
ISBN 978-961-6842-06-8 (pdf) © 2012 Lex localis
Dostopno na <http://www.lex-localis.info>.

Arguments for Subdecentralisation of Slovenian Municipalities: Devolution or Deconcentration?

ANJA GRABNER & IRENA BAČLIJA

Abstract The main problem of the Slovene municipalities is their size. On average, Slovene municipalities in terms of their size reach the European average, but it is the combination of the national legislation and a relatively centralised national policy which are not favorable for the prosperity of the small entities. In addition, the existing municipalities, continue to divide and thus new, even smaller municipalities are established. Although the crumbling problem of the Slovene municipalities could be analyzed from different perspectives, the present article will stress the relationship between a municipality and its units, as well as their autonomy and the power that municipalities have, when implementing their matters and when taking decisions about different issues. What we are primarily interested in is the existing situation and, on this basis, searching for solutions to limit further crumbling of municipalities by introducing the most rational institutional changes.

Keywords: • local self-government • devolution • deconcentration • institutional changes • Slovenia

CORRESPONDENCE ADDRESS: Anja Grabner, asistant, University of Ljubljana, Faculty of Social Sciences, Kardeljeva ploščad 5, 1000 Ljubljana, Slovenia, email: anjagrabner@gmail.com. Irena Bačlija, PhD, asistant professor, University of Ljubljana, Faculty of Social Sciences, Kardeljeva ploščad 5, 1000 Ljubljana, Slovenia, email: irena.baclija@fdv.uni-lj.si.

DOI: 10.4335/2012.001.131-149
ISBN 978-961-6842-06-8 (pdf) © 2012 Lex localis
Avaliable at <http://www.lex-localis.info>.

1 Uvod

Osrednji problem slovenskih občin je njihova velikost oziroma njihova majhnost. Čeprav po velikosti slovenske občine v povprečju dosegajo evropsko povprečje, je kombinacija zakonskih okvirjev ter relativno centralistične državne politike usodna za prosperiteto tudi majhnih entitet. Poleg tega se obstoječe občine, kljub svoji majhnosti, še naprej delijo in tako nastajajo nove, še manjše občine. Če primerjamo obdobje pred osamosvojitvijo Slovenije in danes, ugotovimo, da se je število slovenskih občin povečalo kar za dvakrat.¹ Mehanizmov za zajezitev nadaljnega drobljenja občin ni veliko. Ustava RS zagotavlja prebivalcem RS pravico do lokalne samouprave, ki je ne gre kratiti, obenem izkušnje iz tujine ne kažejo, da bi bile velike lokalne entitete že zaradi velikosti uspešne in učinkovite (da ne omenjamo ekonomičnosti). Ena izmed možnosti za preprečevanje trenj in s tem potencialni odcepitvi dela občine, bi lahko bila subdecentralizacija. Na nacionalnem nivoju o decentralizaciji govorimo v smislu razmerja med državo in občino, ponekod pa med tema dvema obstaja še vmesna raven, ki je različno poimenovana (npr. regije, pokrajine, grofije itd.). Nižja raven ima v tem razmerju do višje ravni pravico oziroma možnost, da izrazi svoje interese, da odloča in tako vpliva na življenje ljudi na svojem ozemlju (Grafenauer 2000: 75). Pojem decentralizacije velja tako za razmerje državno – lokalno, kot tudi za razmerje lokalno – sublokalno. Slednje se (še posebej pri nas) vedno bolj pozablja in zanemarja. Slovenska zakonodaja namreč dovoljuje občinam ustanovitev ožjih delov, tako imenovanih vaških, krajevnih ali četrtnih skupnosti. Na te dele občine poljubno prenašajo pristojnosti iz svoje pristojnosti. V Sloveniji ima večina občin oblikovane ožje dele, slednjim je posvečeno premalo pozornosti, tako s strani politike kot stroke. Ožji deli občin imajo (lahko) po svoji vsebini in obliki velik potencial glede reševanja uvodoma omenjene problematike – drobljenja občin.

V tem kontekstu članek – morda nekoliko kontroverzen – predstavi tezo o vlogi ožjih delov občin za preprečevanje nadaljnje drobitve slovenskih občin ter izhaja iz predpostavke, da bi morali ožji deli imeti višjo stopnjo avtonomije in več možnosti vplivanja na odločanje na občinski ravni. Predpostavlja se, da če bi ožji deli občin imeli več moči in avtonomije v svojih rokah bi lahko upravljali in samostojno odločali o zadevah, ki se vežejo na njihovo ozemlje ter prebivalce na tem teritoriju. S subdecentralizacijo lokalne ravni bi se povečala stopnja sodelovanja lokalnega prebivalstva, hkrati pa bi se zaradi njihove vključenosti v proces odločanja morebiti rešila tudi problematika premajhnih občin in nadaljnega drobljenja, kar je lahko posledica nemoči odločanja ožjih delov občin o lastnih zadevah. Tak način lokalne reorganizacije moči znotraj občin bi hkrati vplival tudi na lokalno demokracijo in zmanjšanje stopnje vse pogostejšega pojava demokratičnega deficita. Izhajamo iz predpostavke, da je eden izmed vzrokov cepitve posledica premajhne samostojnosti

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

ožjih delov pri upravljanju in odločanju o lastnih zadevah. Večja stopnja avtonomije bi ožjim delom občine morala pripadati tudi zato, ker se v teh skupnostih volijo predstavniki teh enot, katerih delovanje pa je omejeno, zato ni nekega večjega pomena v njihovem delovanju. Končna odločitev je velikokrat odraz volje občinskega sveta, saj predstavniki ožjih delov dajejo le predloge o rešitvah problemov in urejanju zadev, ki pa navsezadnje sploh niso zavezujoči za odločanje občinskih svetnikov. Seveda bi ob tem opozorili tudi na to, da rešitev ne bi bila samo v povečanju avtonomije ožjih delov, pač pa bi se sorazmerno glede na pravice morale določiti tudi odgovornosti do občine za odločitve, ki bi jih ožji deli sprejeli.

Iz pretekle izkušnje na ravni lokalne samouprave smo se že lahko naučili, da je potrebno k uvajanju sprememb in k reformi lokalne samouprave pristopati na kar se da previdno in premišljeno ter dopuščati samo vnaprej predvidene izjeme. Ob neupoštevanju nam lahko, metaforično rečeno, stvari kar kmalu zbežijo izpod nadzora, ena izjema pa lahko ob sklicevanju drugih nanjo, privede do kaotične situacije v občinah. Iz tega razloga je nujna predhodna analiza stanja in razmislek o tem, kakšne spremembe bi bile najboljše.

2 Mehanizem decentralizacije

Za državo je značilno, da ima razvejano organizacijo. Zato je pomembno, da se na njenem ozemlju vzpostavijo necentralizirane oblasti, ki se nahajajo na organizacijsko omejenem prostoru in katerih odločitve niso zavezujoče za vse državljane, pač pa le za prebivalce neke ožje skupnosti (Brezovnik 2008). Ker je koncept decentralizacije razmeroma zapleten in večplasten, so si različne tudi razlage, način izvajanja in tudi posledice, ki jih prinaša proces decentralizacije (Yuliani 2004). Decentralizacija na eni strani ponuja možnosti približanja lokalnih javnih storitev in kar je pomembnejše v obravnavanem kontekstu, predstavlja možnost za krepitev lokalne demokracije. Gre za idejo približevanja procesa oblikovanja politik čim bližje ljudem ter razpršitev oblasti iz centra. Državljanom je tako dana možnost, da izkoristijo svojo pravico do sodelovanja in soodločanja o svojem lokalnem okolju (Burns, Hambleton in Hoggett 1990; Canel 2001: 26).

Obstaja več definicij in opredelitev decentralizacije. Crook, Manor, Agawal in Ribot (v Yuliani 2004) decentralizacijo razumejo kot proces, ki navadno označuje prenos pristojnosti iz centralne ravni na nižje nivoje, kjer obstaja oziroma se vzpostavi politično-upravna in teritorialna hierarhija med vključenima ravnema oblasti. Podobno Sayer (ibid.) pravi, da se izraz decentralizacija uporablja za širok razpon prenosa odločanja iz osrednje vlade ali ravni na nižje, kot so regionalne, občinske oziroma lokalne ravni. Za razliko od naštetih avtorjev Morell (ibid.) decentralizacijo pojmuje v smislu participacije in jo označuje kot pristop, s katerim se omogoči sodelovanje prebivalcev in lokalne vlade. Ribot (ibid.) pa o decentralizaciji govori tudi kot o preoblikovanju lokalne institucionalne infrastrukture za opravljanje nekih

zadev. Po njegovem mnenju so za decentralizacijo osnovni trije elementi, in sicer: odgovornost, diskrecijska pravica in varnost. Že iz razloga, da je decentralizacija pojav, ki se da definirati z različnih zornih kotov, je mogoče kategorizirati tudi več tipov decentralizacije, ki imajo različne značilnosti, politične posledice in pogoje za uspeh. Kljub razlikam se kaže tudi prekrivanje in kombiniranje med posameznimi vrstami decentralizacije v določenem trenutku in zato je še posebej potreben celovit pristop.

Najprej je potrebno razlikovati med dejansko in pravno decentralizacijo. S pojmom dejanske decentralizacije označujemo sistem, v katerem hkrati obstajajo centralni in necentralni organi. V takšnem sistemu oblasti ne izvajajo samo osrednji organi, temveč tudi tisti na nekem teritoriju sprejemajo odločitve in jih vnašajo v življenje neke ožje skupine ljudi. Necentralni organi so pravno gledano lahko v različnih odnosih v razmerju do centralnih. Torej, če imajo necentralni organi izvirno avtonomijo, potem govorimo o dejanski decentralizaciji, v nasprotnem primeru, če pa lokalni organi izvršujejo oblast v imenu centralnih organov in pri tem nimajo nikakršne samostojne oblasti, pa govorimo o pravni obliki decentralizacije. Pri tem so sicer vzpostavljeni necentralizirani organi v bistvu centralizirani oziroma predstavljajo njihovo »podaljšano roko« pri izvajanju storitev (Brezovnik 2008). Poleg omenjene delitve, lahko v literaturi najdemo tudi delitev decentralizacije na teritorialno, upravno in politično, pa tudi fiskalno obliko decentralizacije. Naštete oblike se notranje členijo še na podoblike. Teritorialna oblika decentralizacije se najtesneje veže na lokalno skupnost in lokalno samoupravo. Gre za členitev ozemlja na dele, ki so ožji od državnega teritorija. Pri upravni decentralizaciji se upravne funkcije prenesejo iz centra na posamezne dele. Velikokrat so upravne zadeve prenesene na nižje ravni že z ustavo. Glede na stopnjo prenosa je koristno razlikovati med dekoncentracijo, delegiranjem in devolucijo. Naslednja se pojavlja politična oblika decentralizacije. S to obliko decentralizacije se zagotavlja lokalno demokracijo in ustvarja možnosti za soodločanje občanov o lastnih zadevah. V kontekstu politične decentralizacije so skupine na posameznih ravneh (centralni, mezo, lokalni) pooblašene za odločanje v zvezi s tem, kar jih neposredno zadeva. Namen politične decentralizacije je, da imajo državljani ali njihovi izvoljeni predstavniki več moči pri javnem odločanju in vplivanju na oblikovanje ter izvajanje politik na lokalni ravni. Kot zadnja oblika se omenja fiskalna decentralizacija, ki pa pomeni razpršenost davkov in ustvarjanja prihodkov na nižjih ravneh. Za boljšo predstavbo, gre za to, da lokalni organi pridobijo oziroma hranijo finančna sredstva za izpolnjevanje njihovih nalog in pristojnosti. Vse naštete oblike decentralizacije stremijo k prenosu političnih, finančnih in upravnih funkcij s centralne ravni na lokalno. Kot rezultat se pričakuje zagotavljanje boljših javnih storitev za ljudi (Brezovnik in Oplotnik 2003: 19-22; Yuliani 2004).

Omenili smo tri pojavne oblike upravne decentralizacije. Dekoncentracija je pogosto obravnavana kot najšibkejša oblika decentralizacije in se najpogosteje pojavlja v

unitarnih državah. Predstavlja prvi večji trend decentralizacije in prehod iz upravne na politično decentralizacijo. Izraz vključuje (1) proces preselitve osrednjega vladanja in geografsko razpršitev vladanja v več lokalnih enot, (2) administrativno decentralizacijo ali prenos izvajanja upravnih nalog na nižje nivoje, ki navzgor odgovarjajo osrednji vladi in pa (3) prenos upravne odgovornosti za določene naloge na nižje ravni, običajno na podlagi ozemlja. Devolucija ali prenos kot naslednja oblika upravne decentralizacije v večini primerov predstavlja osnovo za politično decentralizacijo. Nanaša se na (1) prenos pravic in sredstev iz centralne na lokalne oblasti ali skupnosti, (2) prenos odgovornosti upravljanja določenih funkcij na subnacionalni ravni, ki so v veliki meri izven neposrednega nadzora centralne države ter (3) predstavlja eno od oblik upravne decentralizacije, s katero se prenese posebna pooblastila odločanja iz ene stopnje na drugo. Tretja oblika je delegacija, ki pa predstavlja najboljše obliko decentralizacije. Gre za prenos odločanja in upravljanja javnih funkcij na pol-avtonomne organizacije, ki niso pod popolnim nadzorom višje instance, vendar ji končno le odgovarjajo. Ne glede na to imajo takšne organizacije praviloma veliko diskrecijo pri odločanju. Delegiranje se nanaša na (1) prenos vodstvene odgovornosti za določene funkcije v druge javne organizacije, bodisi pokrajinske, lokalne ali paradržavne agencije in (2) predstavlja eno od oblik upravne decentralizacije, kjer gre za prenos nalog in pooblastil na polavtonomne osebe, ki pa niso pod popolnim nadzorom osrednje oblasti (Center for International Earth Science Information Network 2011; Yuliani 2004)

2.1 Subdecentralizacija

S terminom subdecentralizacija lahko označimo decentralizacijo že decentraliziranih enot. Najpogosteje se to navezuje na decentralizacijo prvih nivojev lokalne samouprave (Bäck et al. 2005). Subdecentralizacija kot taka ne prinaša novih vsebin v pojem decentralizacije, gre namreč zgolj za razumevanje decentralizacije na mikro nivoju. Ne glede na obstoječe oblike decentralizacije lahko razmišljamo tudi o drugih možnih alternativah, saj nekateri avtorji (Drozdek Djurić in Bojnec 2010: 39) pravijo, da gre pri decentralizaciji lokalne samouprave za dinamičen proces, odvisen od ureditve posamezne države in družbe v njej ter da je iz tega razloga potrebno vseskozi iskati nove možnosti za bolj učinkovito izvajanje nalog na lokalni ravni. S tem namigujejo, da bi morale občinske oblasti skrbeti za zagotavljanje javnih storitev, hkrati pa bi morale enako pozornost namenjati tudi razširjanju pravic občanov, saj so odločitve o občinskih stroških in o zagotavljanju javnih storitev pravzaprav politične odločitve o redistribuciji virov. Zato za učinkovito zagotavljanje javnih storitev potrebujemo lokalno demokracijo oziroma participacijo, ki nam omogoča, da s konsenzom določimo kvantiteto in kvaliteto storitev in kje naj bi te storitve izvajali.

Vendar niso vsi vidiki subdecentralizacije pozitivni. Reformisti menijo, da je edini vzrok za slab odnos med občani in lokalno oblastjo slaba kakovost javnih storitev. In

za izboljšanje kakovosti javnih storitev ni potrebno ustvarjati sublokalnih predstavniških organov oziroma voliti sublokalnih predstavnikov, temveč oblikovati učinkovito in uporabniku prijazno javno službo. Kdo se bo pritoževal nad »lokalnostjo« občinske oblasti, če je zagotavljanje javnih storitev na visoki ravni? Drugi argument je, da decentralizacija lahko vodi do bolj kompleksnega sistema, proces oblikovanja javnih politik je daljši, odpre se vprašanje odgovornosti, korupcije in makroekonomske vzdržnosti (Burki e tal. 1999: 3–4).

V tem kontekstu je smiselno omeniti novi lokalizem, ki predstavlja koncept, s katerim se pojasnjuje spremembe na lokalni ravni. Globalni razvoj je pripeljal do situacije, kjer se pri javnih zadevah v vedno večji meri krepi udeležba manjših skupin, ki se ukvarjajo z bližnjimi in bolj specifičnimi zadevami (Brezovšek 2009b: 35). Čeprav bi zaradi izraza »novi« pričakovali nek nov koncept, se izraz uporablja že dlje časa. Kot že rečeno, se je pojem razvil v času globalizacije, ponovno pa se je pojavil na prelomu tisočletja. Kljub istemu poimenovanju v obeh obdobjih se zdi, da se je njegov pomen nekoliko spremenil, saj se vedno bolj poudarja potreba po odprtem in prilagodljivem lokalnem upravljanju. Nekateri pravijo, da novi lokalizem prinaša živahnost in svežino v lokalno upravljanje, saj naj bi se zadovoljevalo različne potrebe in naloge v partnerskem razmerju s centrom. Novi lokalizem naj bi pomembno prispeval tudi k sodelovanju prebivalcev (ne samo svetnikov oziroma predstavnikov skupnosti), visoki stopnji tako vertikalnega kot tudi horizontalnega povezovanja ter korenitim spremembam delovanja na lokalni ravni v smeri bolj raznolikega, decentraliziranega in fleksibilnega sistema upravljanja. Naloge naj bi se na lokalno (ali sublokalno) raven prenesle zato, ker lahko lokalna oblast nekatere naloge izvede bolje kot centralna, s tem pa se stopa tudi v bolj zrel odnos med centralno in lokalnimi oblastmi, ki temelji na zaupanju in boljšem medsebojnem razumevanju, prenosom moči in odgovornosti za lokalne nosilce odločitev (Powell 2004). Enako lahko o prenosu nalog razmišljamo tudi v smislu prenosa iz občinske ravni na nižje lokalne skupnosti.

Pierre (v Brezovšek 2009a: 13) govori o lokalnem upravljanju (local governance), ki bi ga prav tako lahko prenesli na sublokalno raven. Lokalno upravljanje predstavlja fleksibilen vzorec javnega sprejemanja odločitev, saj naj bi se javne odločitve odvijale v dolgoročnih odnosih med posamezniki na različnih položajih in na različnih ravneh. Za koncept subdecentralizacije je pomemben način razmišljanja, da bi se v proces odločanja vključile nižje lokalne ravni oziroma, da bi se le-tem še bolj okrepila njihova moč. Model lokalnega upravljanja se nanaša na sposobnosti, ki jih ima lokalni sistem za koordinacijo politik in na reševanje zapletenih javnih problemov. Tovrstne probleme lahko interpretiramo v smislu, da gre za primere, ki se vežejo samo na določen del občine in bi se o rešitvah odločalo že na nižjih ravneh. Za takšno obliko organizacije je značilna (1) soodvisnost izmenjave virov kot so na primer finančna sredstva s centralne občinske ravni, (2) ustreznost pravila igre, torej natančno določene pristojnosti in odgovornosti posameznih ravni ter (3)

znatna avtonomija na nacionalnem nivoju od države, na lokalnem nivoju pa od občine. To prinaša bolj decentralizirano strukturo, nove oblike sodelovanja ljudi pri odločanju in decentralizacijo osrednje občinske oblasti. Avtonomija pomeni svobodo pred poseganjem centralne oblasti in pravico storiti nekaj pri reševanju lokalnih problemov. Če pretvorimo to idejo na lokalno raven, lahko rečemo, da gre za omejitve občinske oblasti in pravico do samostojnega reševanja lokalnih problemov na še nižjih ravneh.

3 Razvoj ožjih delov občin v Sloveniji

Primerjava ureditve na lokalni ravni danes in v času komunalnega sistema kaže, da danes v Sloveniji prevladujejo precej manjše in tako bolj številčne občine. Spremembe na ravni občine so vodile do spremenjene vloge krajevnih, vaških, četrtinskih oziroma mestnih skupnosti, saj so današnje občine v veliki meri prevzele naloge, ki so v času komunalnega sistema bile v pristojnosti takratnih krajevnih skupnosti (Vlaj v Pinterič et al. 2008: 36). Zato je pomembno poudariti, da gre pri primerjavi starih krajevnih skupnosti (torej v času komunalnega sistema) in novih krajevnih, vaških in četrtinskih skupnosti zgolj za primerjavo v imenu, in kot bomo videli kasneje, v vzrokih za nastanek. Vsebinsko se obe obliki znato razlikujeta in imata zelo malo skupnega.

Leta 1955 je bil v Sloveniji uveden tako imenovani komunalni sistem po vzoru pariške komune iz leta 1871. Občina oziroma komuna je bila pojmovana kot osnovna in družbenogospodarska enota, ki so ji bila dana velika pooblastila in kjer naj bi občani zadovoljili vse svoje potrebe. Predstavljala je skupnost nasproti državi, saj so državo razumeli kot institucijo, ki temelji na izkoriščanju ter dominaciji in je odtujena od prebivalstva. Pa vendar pri tem najdemo podobnost z državo, saj je opravljala vse javne zadeve ne glede na to, ali so imele lokalni, splošni oziroma državni pomen. To kaže na razlikovanje od današnjih občin, zato pa je okoli 1200 takratnih krajevnih skupnosti imelo pristojnost za izvajanje nalog lokalnega pomena², s katerimi se zadovoljuje skupne potrebe lokalnega prebivalstva (Šmidovnik 1995: 154; Vlaj 2005: 27–28; Ribičič 1994: 37). Ustava iz leta 1974 je glede krajevnih skupnosti določala, da predstavljajo temeljno raven lokalne samouprave in enega od temeljev socialističnega samoupravljanja. Krajevna skupnost je bila specifična samoupravna interesna skupnost, samoupravljanje znotraj tovrstnih skupnosti pa naj bi predstavljalo osnovo, na kateri bi se uresničevalo neposredno in skupinsko delegatsko odločanje. Tako močan položaj se je takratnim krajevnim skupnostim pripisoval ravno zato, ker so predstavljale raven, ki je bila bližje ljudem. V razmerju občina – krajevna skupnost, naj bi slednja predstavljala osnovo občine, saj je že ustava določila, da lahko delovni ljudje in občani, ki so organizirani v krajevnih skupnostih, sodelujejo pri upravljanju družbenih zadev in pri odločanju o vprašanih, ki imajo skupni pomen (Grafenauer 2000: 336, 340).

² Tovrstne naloge so danes prevzele občine.

Na prehodu iz starega v novi sistem lokalne samouprave smo v času osamosvojitve imeli v Sloveniji organiziranih 62 občin. Prve spremembe statusa ožjih delov ni mogoče omejiti le na obdobje po osamosvojitvi Slovenije leta 1991. Pojavile so se že s sprejemom ustavnih amandmajev leta 1989, ki so pristojnost ožjih delov omejili na sodelovanje pri upravljanju družbenih zadev in odločanje o vprašanih skupnega pomena znotraj občine. Po ustavi leta 1991 in z Zakonom o lokalni samoupravi iz leta 1994, so se ožji deli občin ohranili, vendar pa so jim spremenili status in naloge (Lavtar 2007: 50-51). Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij iz leta 1994 je tedanjih 62 občin oziroma komun nadomestil s 147 občinami (Vlaj 2004: 184). Obenem so krajevne skupnosti izgubile naravo samostojne lokalne skupnosti in postale del občine. Nove občine so v veliki meri prevzele naloge bivših krajevnih skupnosti in tako je bilo potrebno na novo določiti status ter pristojnosti ožjih delov občin (Šmidovnik 1995: 229).

3.1 Ožji deli v zakonodaji

Področje lokalne samouprave na evropski ravni opredeljuje Evropska listina lokalne samouprave (Ur. l. RS 57/1996), ki jo je Slovenija ratificirala leta 1996. Le-ta sicer ožjih delov občine izrecno ne omenja, pa vendar lahko rečemo, da se z institutom krajevnih, vaških oziroma četrtnih skupnosti dosega načelo subsidiarnosti, ki izraža težnjo po prenosu nalog na čim nižje ravni. Tretja točka četrtega člena listine pravi, da naj javne naloge, če je le možno, opravljajo osebe, ki so najbližje državljanom. Sublokalne skupnosti tako lahko razumemo kot izpolnjevanje omenjenega načela, saj je na ta način dana možnost, da se javne naloge izvajajo še bliže državljanom.

Področje ožjih delov občine v Sloveniji, podrobneje kot Evropska listina lokalne samouprave, urejajo normativni akti na nacionalni in na lokalni ravni. Ustava RS podobno kot evropska listina ožjih delov izrecno ne omenja, tako da o ožjih delih ne moremo govoriti kot ustavni kategoriji. Vsebinski del ustave, kjer se ureja položaj lokalne samouprave so člani od 138 do 144. V 138. členu je navedeno, da lahko prebivalci lokalno samoupravo uresničujejo v občinah ali drugih lokalnih skupnostih. Poleg posebnega poglavja, je za področje lokalne samouprave pomemben že deveti člen, ki pravi, da je v Sloveniji zagotovljena lokalna samouprava.

Izrecno so ožji deli občine omenjeni v Zakonu o lokalni samoupravi (Ur. l. RS 94/2007). 18. člen zakona navaja, da je notranja členitev občin možna na tako imenovane krajevne, vaške in četrtne skupnosti ter da se ime in območje ožjega dela občine določi s statutom občine. Iz tega ugotovimo, da omenjeni zakon napotuje na akte lokalnega značaja, ki naj konkretno uredijo položaj in naloge ožjih delov. S tem je občinam dana možnost, da same odločijo oziroma določijo kolikšna bo velikost njihovih ožjih delov in kako jih bodo poimenovane. Glede na teritorialno in

demografsko raznolikost slovenskih občin bi bilo težko zakonsko predpisati razsežnost ožjih delov, poleg tega pa je v procesu oblikovanja potrebno upoštevati še zgodovinske, upravne, kulturne in druge dejavnike oziroma značilnosti območja kjer se ožji deli občin ustanavljajo. Podobno velja tudi glede poimenovanj, saj so nekatere občine bolj urbanizirane, druge občine pa so izrazito ruralne. Ožjim delom v bolj mestnih občinah ustrezajo poimenovanja kot je mestna četrt, v drugih občinah, ki pa so bolj ruralne narave pa bi ožje dele najlažje opisali z izrazom vaške skupnosti.³ Tako glede poimenovanja kot tudi glede območja ožjega dela občine je potrebno predhodno ugotoviti interes prebivalcev, ki tam živijo. Zadnji odstavek 18. člena zakona določa, da mora v primeru ustanovitve ali spremembe območja ožjega dela, občinski svet na zboru krajanov ali na referendumu ugotoviti interes prebivalcev na teh območjih in tako v skladu z njihovo izraženo željo oblikovati ter poimenovati ožji del občine.

Da gre za pravo politično decentralizacijo je razvidno iz določila zakona, ki opredeljuje, da je organ ožjega dela svet, voljen s strani prebivalcev tega dela občine (19. člen). Gre za predstavniško telo, ki občinskemu svetu predlaga odločitve, ki se nanašajo na ožje dele oblikovane znotraj občinskega ozemlja. Statut občine lahko določi tudi, da sveta v ožjem delu ni. V tem primeru ima občinski svet na voljo možnost, da na tej ravni ustanovi krajevne, vaške ali četrtne odbore. Splošne naloge ožjih delov določa 19.b člen. Naloge so na ožje dele s strani občine prenesene z občinskim statutom in se pretežno nanašajo na prebivalce na tem območju. Statut občine mora natančneje opredeliti naloge, ki jih ožji deli občin opravljajo samostojno, prav tako pa mora opredeliti tudi način njihovega financiranja, načela, delovanje organov in pravni status. Naloge, ki se prenesejo v izvajanje ožjim delom občine, se podrobneje določijo tudi z odlokom kot občinskim aktom. Če ožji del pridobi v svojo pristojnost izvajanje del nalog, ki jih ima po zakonu občina, se mora za te po načelu koneksitete s strani občine zagotoviti tudi ustrezna finančna sredstva. Zakon v 19.c členu določa, da lahko svet občine tudi določi, da ožji del občine

³ Poimenovanja ožjih delov znotraj občin so različna. Večina občin uporablja enotna poimenovanja za vse ožje dele organizirane na lastnem ozemlju, obstajajo pa primeri, ko se v eni občini hkrati uporabljajo različna poimenovanja glede na položaj ožjih delov. Kot primer lahko omenim občino Ravne na Koroškem in občino Škofljica. Ti dve občini za opis svojih ožjih enot hkrati uporabljata kar tri različna poimenovanja in sicer ločijo med krajevnimi, vaškimi in pa četrtnimi skupnostmi znotraj občine. V praksi je najpogosteje uporabljen izraz krajevna skupnost. Obstajajo pa še druga poimenovanja kot je mestna, četrtna ali vaška skupnost ter mestna četrt. Raznolika poimenovanja, ki jih uporabljajo občine, vzpostavljajo dilemo ali vrzel med zakonskimi določili in poimenovanji na ravni občine. Zakon o lokalni samoupravi (Ur. l. RS 94/2007) namreč v 18. členu loči le med krajevnimi, vaškimi in četrtnimi skupnostmi, zato se na tem mestu poraja vprašanje glede poimenovanja ožjega dela kot je mestna skupnost in mestna četrt, ki v zakonu nista izrecno navedeni oziroma omenjeni. Pojem mestne skupnosti za poimenovanje ožjih delov na primer uporabljajo v občini Žalec, pojem mestne četrti pa v Celju, Mariboru in v Murski Soboti.

pridobi status pravne osebe javnega prava, ki ga zastopa svet in tako ima pravico nastopati v pravnem prometu v okviru nalog, ki so določene z odlokom ali statutom občine. Če ima ožji del status pravne osebe hkrati tudi odgovarja za svoje obveznosti z vsem svojim premoženjem.

Kot je bilo že navedeno, so notranja organizacija in družbena razmerja znotraj občine urejena z akti lokalnega značaja. Najpogosteje so to statuti, odloki, odredbe, pravilniki, navodila in v nekaterih primerih tudi sklepi (npr. sklep o ustanovitvi) (Kaučič in Grad 2003: 343). V lokalnih aktih so praviloma določena imena ožjih delov občine, njihovo območje, položaj ter pristojnosti oziroma naloge, ki jih opravljajo. Tako lokalni akti predstavljajo izhodišče za obstoj ožjih delov in njihovo delovanje

4 Ožji deli občin, njihove pristojnosti in nastanek

4.1 Empirična analiza

Uvodoma smo že omenili, da so raziskave o ožjih delih občin v Sloveniji redke ter da je nasploh celotno področje zanemarjeno. Da bi nekoliko zapolnili vrzel smo izvedli raziskavo o notranjih delih občin – in sicer: a) koliko jih sploh je in kakšne so njihove demografske značilnosti, b) kakšne naloge so jim poverjene in kakšna je stopnja avtonomije odločanja ter c) kakšen je bil vzrok za nastanek ožjih delov v posamezni občini. Raziskava zajema vzorec osemdesetih slovenskih občin.⁴ Iz raziskave so bile izključene občine, ki se notranje ne členijo.

Pridobljene podatke smo želeli nadgraditi ter ugotoviti tudi:

- 1) Ali obstaja povezanost med teritorialno velikostjo občine in številom ožjih delov ter med demografsko velikostjo ožjih delov in številom ožjih delov občin. Predvidevali smo, da večja kot je občina tako po številu prebivalstva kot po velikosti ozemlja, več bo imela ožjih delov.
- 2) Ali obstaja povezanost med velikostjo občine in številom nalog, ki jih prenaša na svoje ožje del. Page in Goldsmith (v Brezovšek 2005: 70) menita, da je prav

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

od velikosti lokalne skupnosti odvisno, kakšna bo alokacija nalog ter kakšni bodo odnosi med centralno in lokalno ravno oziroma v danem primeru med lokalno in sublokalno ravno. Prav tako smo tudi v tem primeru predpostavljali, da večja kot je občina, večjo stopnjo avtonomije in samostojnosti prenaša na ožje dele.

- 3) Kakšni so vzroki nastanka ožjih delov občine. Po osamosvojitvi in po ustanovitvi novih občin so takratne krajevne skupnosti izgubile naravo samostojne lokalne skupnosti in postale del občine v teritorialnem, organizacijskem, funkcionalnem in premoženjsko-finančnem smislu. Nova občina je v veliko primerih prevzela naloge bivše krajevne skupnosti, s tem pa je bilo potrebno na novo določiti pristojnosti in naloge teh ožjih delov (Šmidovnik 1995: 229). Ohranja se mišljenje, da naj bi ožji deli v praksi večinoma ohranili kontinuiteto iz prejšnje ureditve (Kaučič in Grad 2003: 347).

Kvantitativni podatki o teritorialni velikosti občin in številu prebivalstva v njih so bili pridobljeni s Statističnega urada Republike Slovenije in sicer za obdobje 2008 in 2009. Po specifičnih podatkih, ki niso bili javno objavljeni smo z družboslovnimi intervjuji povprašali predstavnike občin. Ti so podatke o svojih ožjih delih večinoma posredovali iz popisa prebivalstva leta 2002. Korelacije med izbranimi spremenljivkami so izračunane s statističnim programom SPSS (Statistical Package for the Social Sciences).

4.2 Splošne demografske značilnosti ožjih delov občin

Ker podatkov o notranji členitvi občin ne beležijo uradne statistike, poleg tega pa se status členitve nenehno spreminja so splošne demografske ugotovitve pomembne pa tudi zanimive. Ugotovili smo, da se število ožjih delov giblje med dvema in devetindvajset. Največ ožjih enot ima oblikovanih občina Pivka, ki je razdeljena na devetindvajset vaških skupnosti. Po dva ožja dela imajo občine Dolenjske Toplice, Lenart, Rače – Fram in pa občina Radenci. Velikost ožjih delov lahko merimo glede na velikost ozemlja izraženo v kvadratnih kilometrih ter glede na število prebivalstva. Pri tem bi radi opomnili, da so bili podatki o teritorialni velikosti posameznih ožjih delov dokaj nedostopni, zato je bila teritorialna primerjava v tem delu izpuščena, smo pa primerjali podatke o številu prebivalstva. Ugotovili smo, da ima največ, kar 34.340, prebivalcev v enem ožjem delu četrtna skupnost Bežigrad (Mestna občina Ljubljana). Primerjava števila prebivalstva z ožjim delom, za katerega je značilno najmanjše število prebivalcev je precejšnja. Vaška skupnost Šilentabor v občini Pivka ima po podatkih iz popisa prebivalstva leta 2002 le skromnih 9 prebivalcev.

Preračunano je bilo tudi povprečno število prebivalstva na eno ožjo enoto v občini. Podatek se navezuje na vzorec 64 občin, saj v nekaterih občinah nismo dobili

podatka o številu prebivalstva za vse ožje dele, zato te občine niso bile primerne, da bi jih vključili v preračun povprečja. Povprečno število prebivalcev na eno ožjo enoto znaša 1.667 prebivalcev. Najmanjše povprečno število prebivalcev v posamezni ožji enoti ima občina Komen, kjer je povprečje 166 prebivalcev na eno vaško skupnost, največje povprečno število pa je značilno za Mestno občino Ljubljana, kjer pa je v povprečju 16.450 prebivalcev na eno četrtno skupnost.

Poskušali smo ugotoviti tudi ali obstaja korelacija med (1) velikostjo ozemlja občine ter številom ožjih delov, ter (2) številom prebivalstva v občini in številom ožjih delov. Pričakovali smo, da večja kot je velikost ozemlja občine, več bo ožjih delov in prav tako več kot bo prebivalstva v občini, več bo ožjih delov. Po izračunu povezanost med velikostjo ozemlja v kvadratnih kilometrih in številom ožjih delov v občini obstaja, saj Pearsonov koeficient znaša 0,368. Do podobne ugotovitve smo prišli tudi pri ugotavljanju povezave med številom prebivalstva in številom ožjih delov, kjer je izračunan Pearsonov koeficient sicer nekoliko nižji kot v prvem primeru in znaša 0,324. Kljub temu, da je v obeh primerih koeficient pozitiven (pozitivna zveza med izbranimi spremenljivkama), lahko govorimo le o šibki povezanosti oziroma korelaciji med izbranimi spremenljivkami, saj sta koeficienta razmeroma nizka.

4.3 Naloge ožjih delov občin

Ožji deli občine opravljajo raznolike naloge, ki se vežejo na njihovo ozemlje. Katere naloge bodo občine prepustile v pristojnost ožjim delom je v popolni domeni občine, zato se dodeljene pristojnosti med seboj precej razlikujejo in jih ni moč klasificirati glede na področje (gospodarske, participativne ipd.). Da bi se izognili nepreglednemu navajanju smo se odločili za pristop s katerim bi ugotovili kakšno moč s podeljenimi pristojnostmi ožji deli pridobijo. Nenazadnje nam ta podatek pove več o dejanski decentralizaciji sami. Ker je stopenj avtonomnega odločanja več, smo pripravili tipologijo treh ravni moči odločanja, kot so tudi pogosto navedene v občinskih statutih.⁵ Tako je najvišja stopnja odločanja samostojno odloča in izvaja, sledi sodeluje pri pripravi in realizaciji najnižja pa je daje, zbira in sprejema ter oblikuje predloge. Pristojnosti v tabeli (glej tabelo 1) so razvrščene padajoče glede na moč oziroma stopnjo avtonomije.

⁵ Pri tem gre opozoriti, da so si občinski statuti pri navajanju pristojnosti ožjih delov mestoma izredno podobni, ponekod popolnoma identični.

Tabela 1: Pristojnosti ožjih delov občin

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

N=73

Vir: Raziskava »Analiza notranje členitve občin« 2010.

Iz tabele 1 lahko ugotovimo, da nekatere občine ožjim delom sploh ne prepuščajo nalog kot je samostojno odločanje in izvajanje lastnih zadev ter sodelovanje pri pripravi in realizaciji. V teh primerih se kaže, da je avtonomija delovanja ožjih delov zelo omejena ali z drugimi besedami, ožji deli v teh občinah sploh nimajo možnosti, da bi samostojno odločali o zadevah na njihovem ozemlju.

Če se ozremo na podatke o povprečnem številu nalog, ki so navedeni v zadnji koloni tabele, lahko vidimo pričakovane rezultate. Najmanjše povprečno število je značilno prav za tiste naloge, ki ožjim delom občine dajejo največjo moč in število teh se giblje med 3 in 4 (3,89). Največje povprečno število nalog je tistih, ki dajejo ožjim delom najmanjšo avtonomijo pri upravljanju o svojih lastnih zadevah, teh je v povprečju med 10 in 11 (10,51). Največjo stopnjo moči pri odločanju svojim ožjim delom daje občina Ljutomer, ki našteva kar 18 tovrstnih nalog, kjer imajo krajevne skupnosti možnost, da samostojno odločajo o lastnih zadevah in jih potem tudi izvajajo.⁶ Nasproten primer predstavlja Mestna občina Ljubljana, kjer je večina nalog ožjih delov takšne narave, da imajo četrtne skupnosti zelo omejeno stopnjo avtonomije pri odločanju. Glede na velikost Mestne občine Ljubljana bi pričakovali, da bo svojim četrtnim skupnostim dajala višjo raven samostojnega odločanja o lastnih zadevah.

Teritorialno srednje velike občine prenašajo na svoje sublokalne enote največjo stopnjo moči, sledijo teritorialno velike občine, najmanj moči pa dajejo ožjim delom majhne občine, kar bi tudi pričakovali (glej tabelo 2).⁷ V manjših občinah so že sicer zadeve bližje ljudem, zato ni potrebne tolikšne stopnje samostojnega upravljanja

⁶ Na ozemlju občine Ljutomer je organiziranih devet krajevnih skupnosti, ki jim je z Odlokom o krajevnih skupnostih v Občini Ljutomer podeljen poseben status pravne osebe javnega prava, ki ga opredeljuje že zakon.

⁷ Prav tako smo tudi preverjali ali obstaja povezanost med demografsko velikostjo občine in stopnjo samostojnosti ožjih delov. Za razliko od povezanosti med teritorialno velikostjo in pristojnostmi, se v primeru demografske velikosti rezultati bolj približujejo pričakovanim. Ugotovili smo, da večja kot je občina po številu prebivalcev, več moči pri samostojnem odločanju imajo ožji deli občin.

zadev na še nižjih lokalnih ravneh. V teh občinah tudi po pričakovanjih prevladujejo naloge, ki so bolj svetovalne narave in na končno odločitev ne vplivajo v veliki meri.

Tabela 2: Klasifikacija občin glede na obseg teritorija in pristojnosti ožjih delov

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

N=73

Vir: Raziskava »Analiza notranje členitve občin« 2010.

4.4 Vzroki nastanka ožjih delov občin

V začetnem delu smo že omenili, da je pri oblikovanju ožjih delov potrebno upoštevati več dejavnikov. V raziskavi je bilo vnaprej oblikovanih osem možnih vzrokov nastanka (glej tabelo 3), ki se pojavljajo posamično ali pa v medsebojnem prepletu in glede katerih so se občine opredeljevale, da so botrovali nastanku njihovih ožjih delov. Tovrsten nabor je omogočil čim bolj natančno določitev ali identifikacijo vzrokov, ki se najpogosteje pojavljajo pri oblikovanju ožjih delov v slovenskih občinah. Z anketiranjem predstavnikov občin smo prišli do rezultatov, ki so prikazani v spodnji tabeli. Zaradi boljše pregledanosti so vzroki nastanka v tabeli zapisani v padajočem sosledju glede na pogostost pojavljanja vzroka nastanka. Na tem mestu je potrebno opomniti, da je na vprašanje o vzroku nastanka ožjih delov odgovorilo le 68 v raziskavo vključenih občin, saj nekatere izmed vključenih občin vzrokov nastanka sploh niso znale identificirati.

Tabela 3: Vzroki za subdecentralizacijo

VZROKI ZA NASTANEK OŽJIH DELOV	v %
preplet zgodovinskega in teritorialnega	25
teritorialna členitev	19,1
zgodovinska členitev	13,2
preplet teritorialnega in funkcionalnega	13,2
preplet zgodovinskega, teritorialnega in funkcionalnega	8,8
ostanek komunalnega sistema	7,4
funkcionalna členitev	5,9
drugo	5,9

N=68 Vir: Raziskava »Analiza notranje členitve občin« 2010.

Glede na podatke lahko ugotovimo, da prevladujoč vzrok nastanka ožjih delov v občinah izhaja iz prepletanja zgodovinskih in teritorialnih okoliščin. Na podlagi tega kriterija so ožji deli oblikovani v kar četrtini (25%) analiziranih občin. Če primerjamo teritorialne in zgodovinske vzroke nastanka pa lahko ugotovimo, da se teritorialni vzrok nastanka ožjih delov v občinah pojavlja pogosteje kot zgodovinski, saj se pojavlja v dobrih devetnajstih odstotkih občin, medtem ko se zgodovinski vzrok pojavlja v dobrih trinajstih odstotkih analiziranih slovenskih občin.

Sosledje vzrokov nastanka v tabeli daje zanimivo ugotovitev predvsem iz razloga, ker se v literaturi pojavlja teza, da so sedanji ožji deli večinoma ohranili kontinuiteto iz prejšnje ureditve (Kaučič in Grad 2003: 347). Glede na podatke tej tezi ne moremo pritrditi. Ostanek komunalnega sistema kot vzrok nastanka se uvršča šele na šesto mesto in ne na prvo kot je bilo pričakovano v začetku. Za tovrsten vzrok nastanka se je opredelilo le 7,4 odstotka v analizo vključenih občin. Omenjena teza iz teorije je zato glede na podatek iz občin vprašljiva.

5 Zaključek

Oblike decentralizacije se medsebojno prepletajo. V Sloveniji na ravni občin v večini že obstaja teritorialna decentralizacija, ki bi jo z različnimi ukrepi na dolgi rok lahko korigirali in s tem olajšali lokalno upravljanje ter proces odločanja. Uvedli bi (lahko) še bolj dosledno upravno in politično decentralizacijo, ki zagotavlja možnosti za soodločanje občanov o lastnih (sub)lokalnih zadevah. Dekoncentracija kot posebna oblika upravne decentralizacije pa (zaenkrat) ne bi prišla v poštev v vseh ožjih delih, saj ne premorejo dovolj virov za vzpostavitev tovrstne decentralizacije. V danih okvirih je morda najprimernejša oblika decentralizacije devolucija. S to obliko decentralizacije bi se iz osrednje občinske ravni na sublokalne skupnosti preneslo posebna pooblastila odločanja, pravice in sredstva. Zaradi učinkovitosti, uspešnosti in tudi ekonomičnosti delovanja takšnega sistema lokalne reorganizacije bi bilo potrebno natančno definirati tudi odgovornosti ožjih delov.

Da ožji deli niso zgolj ostanek bivšega komunalnega sistema, kot se je navadno navajalo v literaturi že nakazuje, da ta mehanizem ni le nostalgichen spomenik preteklosti. Preplet teritorialnih in zgodovinskih elementov riše sublokalen zemljevid Slovenije, na katerem najdemo najrazličnejše entitete. Najmanjše štejejo manj kot deset prebivalcev, največje pa prekašajo marsikatero večjo občino. Razlikujejo se tudi glede stopenj pristojnosti. Praviloma imajo demografsko večje občine več poguma za prenos pristojnosti na nižje ravni, vendar so na sploh ožji deli zelo šibki ter obsojeni na večno posvetovalno vlogo. Ključno za nadaljnje preživetje in prosperiteto sublokalne ravni je povečanje stopnje avtonomije. Prenos avtonomije in samostojnosti odločanja na najnižje ravni bi najverjetneje povzročil odpore s

strani občinskih svetov, saj bi se jim s tem njihova moč nekoliko zmanjšala. Vendar pa je v tem primeru potrebno razmišljati širše. Zavedati se moramo, da takšna reorganizacija vpliva na povečanje stopnje demokratičnega odločanja in posledično zmanjšanje stopnje demokratičnega deficita.

Ožji deli občin v Sloveniji imajo potencial, ki bi se ga lahko, še posebej v krizi lokalno-samoupravnega sistema,⁸ bolje izkoristilo. Zaradi svoje majhnosti in bližine občanu se v njih bolje izrazi skupinska pripadnost in kohezija med ljudmi, kar lahko premosti prepad med občani in občinsko oblastjo v velikih občinah. Morda bi večja pozornost ožjim delom preprečila težnje po nadaljnjih drobitvah. Manjše entitete se lažje prilagodijo spremembam ter uspešneje krmarijo v globalnem trgu lokalnih skupnosti (Mouritzen 1989). Obenem se na ravni občine obdržijo skupne službe ter s tem povezani administrativni stroški. Trenutno v slovenskem prostoru (žal) ni časa za tovrstno razpravo. Vsekakor pa menimo, da bi jo bilo potrebno odpreti in s tem ponuditi mehanizmu subdecentralizacije, da zaživi v polni meri ter (morda) naslovi prenekateri problem lokalno-samoupravnega sistema pri nas.

6 Bibliografija

- (1991): Ustava Republike Slovenije (Ur. l. RS 33/1991). Ljubljana: Uradni list RS.
- (1996): Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (Ur. l. RS 57/1996). Ljubljana: Uradni list RS.
- (2007): Zakon o lokalni samoupravi (Ur. l. RS 94/2007). Ljubljana: Uradni list RS.
- (2010): Raziskava »Analiza notranje členitve občin«. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- (2011): Center for International Earth Science Information Network. Dostopno prek: <http://www.ciesin.org/decentralization/Entryway/siteindex.html> (julij 2011).
- Bäck, H. et al. (2005): Urban Political Decentralization – Six Scandinavian Cities. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Brezovnik, B. in Oplotnik Ž. (2003): Fiskalna decentralizacija v Sloveniji: oris stanja, mednarodna primerjava in problematika. Dostopno prek: http://www.lex-localis.info/files/82cab028-20c0-4236-8f64-c338d448ed78/632224019540000000_fiskalna%20decentralizacija.pdf (marec 2011).
- Brezovnik, B. (2008): Decentralization in theory and practice/Decentralizacija v teoriji in praksi. Dostopno prek: <http://www.highbeam.com/doc/1G1-217939021.html> (julij 2011).
- Brezovšek, M. (2005): Velikost in naloge občin v Sloveniji. V Brezovšek M. in Haček M. (ur.): Lokalna demokracija II: Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji: 68-85. Ljubljana. Fakulteta za družbene vede.

⁸ S to krizo mislimo predvsem na finančno odvisne, majhne občine, tendenco po nadaljnji drobitvi ter nerealizirani regionalizaciji.

- Brezovšek, M. (2009a): Racionalnost lokalne samouprave in preučevanje lokalne demokracije. V Haček M. (ur.): *Lokalna demokracija III: Ob petnajsti obletnici ponovne uvedbe lokalne samouprave v Republiki Sloveniji: 7-24*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Brezovšek, M. (2009b): Lokalna demokracija in politična participacija: primer Slovenije. V Haček M. (ur.): *Lokalna demokracija III: Ob petnajsti obletnici ponovne uvedbe lokalne samouprave v Republiki Sloveniji: 25-50*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Burki, S. J., Guillermo, P. in Dillinger, W. (1999): *Beyond the center: Decentralizing the state*. Washington, DC: World Bank.
- Burns, D. et al. (1994): *The Politics of Decentralization: Revitalising Local Democracy*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire in London: The Macmillan Press.
- Canel, E. (2001): *Municipal Decentralization and Participatory Democracy: Building a New Mode of Urban Politics in Montevideo City? European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 71 (October): 25-46.
- Drozdek Djurić, V. in Bojnec Š. (2010): *Financiranje obveznih nalog občine*. Koper: Fakulteta za management.
- Grafenauer, B. (2000): *Lokalna samouprava na Slovenskem: teritorialno-organizacijske strukture*. Maribor: Pravna fakulteta.
- Hambleton, R. in Hogget, P. (1990): *Rethinking consumerism in public services*. *Consumer Policy Review* 3 (2): 103-111.
- Kaučič, I. in Grad, F. (2003): *Ustavna ureditev Slovenije*. Ljubljana: GV Založba.
- Lavtar, R. (2007): *Sodelovanje prebivalcev v slovenskih občinah: participacija prebivalcev pri odločanju o javnih zadevah na lokalni ravni v Sloveniji*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.
- Mouritzen, P. E. (1989): *City Size and Citizens' Satisfaction: Two Competing Theories Revisited*. *European Journal of Political Research* 17 (6): 661-688.
- Pinterič, U. et al. (2008): *Modernizacija slovenskih občinskih uprav: izbrane teme*. Novo mesto: Univerzitetno in raziskovalno središče.
- Powell, M. (2004): *In search of New and Old Localism*. Dostopno prek: <http://www.spsw.ox.ac.uk/fileadmin/static/Espanet/espanetconference/papers/ppr%5B1%5D.8.MP.pdf.pdf> (julij 2011).
- Ribičič, C. (1994): *Centralizem zoper Slovenijo*. Ljubljana: Enotnost.
- Šmidovnik, J. (1995): *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Vlaj, S. (2004): *Lokalna samouprava: teorija in praksa*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Vlaj, S. (2005): *Lokalna samouprava v Sloveniji: Centralizem ali decentralizacija*. V Brezovšek M. in Haček M. (ur.): *Lokalna demokracija II: Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji: 25-42*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Yuliani, E. L. (2004): Decentralization, deconcentration and devolution: what do they mean? Dostopno prek: http://www.cifor.cgiar.org/publications/pdf_files/interlaken/Compilation.pdf (julij 2011).

Modeli strukturiranja oblasti na lokalni ravni

SIMONA KUKOVIČ & MARJAN BREZOVŠEK

Povzetek Pojem upravno-politične dihotomije velja za enega najspornejših pojmov v upravni teoriji. Osrednja razprava je namreč obstoj jasne delitve med na eni strani politiko in na drugi strani upravo. Po mnenju mnogih avtorjev nikoli ni bilo mogoče potegniti jasne in ostre ločnice med upravo in politiko, v modernih demokracijah pa je takšna ločitev še bolj zabrisana, saj so javni uslužbenci v večini modernih demokratičnih držav vključeni tudi v proces oblikovanja politik. Razmerje med politiko in upravo je torej razmerje med odločanjem in izvajanjem odločitev - gre za prepletanje in vzajemno učinkovanje obeh funkcij, ki sta na vseh hierarhičnih ravneh odločanja povezani (Haček 2009: 7). Hojnacki (1996: 144) odnose med akterji združuje v dve osnovni konfiguraciji; v prvi politična oblast prevladuje nad javnimi uslužbenci, v drugi pa javni uslužbenci obdržijo visoko stopnjo neodvisnosti. Navedeno delitev smo kot metodološko izhodišče uporabili tudi v empirični analizi odnosa med županom kot najvišjim političnim funkcionarjem in direktorjem občinske uprave kot najvišjim javnim uslužbencem v slovenski občini. Ugotavljamo, da so direktorji občinskih uprav večinoma omejeni na izvrševanje politik in tako podrejeni županom. Tako, glede na model pristojnosti, med slovenskimi občinami prevladujejo občine z močnim županom, glede na model odnosov pa občine, kjer sta župan in direktor občinske uprave kooperativna.

Ključne besede: • lokalna samouprava • upravno-politična dihotomija • javni uslužbenci • občinska uprava • župan • Slovenija

NASLOVI AVTORJEV: Simona Kukovič, mlada raziskovalka, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, Kardeljeva ploščad 5, 1000 Ljubljana, Slovenija, e-pošta: simona.kukovic@fdv.uni-lj.si. Dr. Marjan Brezovšek, izredni profesor, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, Kardeljeva ploščad 5, 1000 Ljubljana, Slovenija, e-pošta: marjan.brezovsek@fdv.uni-lj.si.

DOI: 10.4335/2012.001.151-170
ISBN 978-961-6842-06-8 (pdf) © 2012 Lex localis
Dostopno na <http://www.lex-localis.info>.

Models of Structuring of Power on Local Level

SIMONA KUKOVIČ & MARJAN BREZOVŠEK

Abstract The concept of politico-administrative dichotomy is one of the most controversial concepts in the theory of public administration. The central debate is the existence of a clear division between politics and public administration. According to many authors, it was impossible to draw clear and sharp divide between administration and politics. In modern democracies such separation is even more blurred because civil servants are also involved in policy-making process in most democratic countries. The relationship between politics and administration is therefore the relationship between decision making and implementation - an interplay and mutual effects of both functions, which are related at every level of decision-making (Haček 2009: 7). Hojnacki (1996: 144) combined relationships between both actors into two basic configurations, political power prevails over civil servants in the first, while civil servants keep high rate of independence in the second. We employ this division as a methodological origin of our paper in which we analyse the relationships between the mayor as the highest political official and the director of the municipal administration as the highest civil servant in the Slovenian municipality. We find that the directors of municipal administration are largely confined to the implementation of politics and thus subordinate to the mayor. Thus, considering on the model of competences, among Slovenian municipalities dominate municipalities with strong mayor, while, according to model of relationships dominate municipalities in which mayor and director of municipal administration are cooperative.

Keywords: • local self-government • politico-administrative dichotomy • public servants • municipal administration • mayor • Slovenia

CORRESPONDENCE ADDRESS: Simona Kukovič, researcher, University of Ljubljana, Faculty of Social Sciences, Kardeljeva ploščad 5, 1000 Ljubljana, Slovenia, email: simona.kukovic@fdv.uni-lj.si. Marjan Brezovšek, PhD, associate professor, University of Ljubljana, Faculty of Social Sciences, Kardeljeva ploščad 5, 1000 Ljubljana, Slovenia, email: marjan.brezovsek@fdv.uni-lj.si.

DOI: 10.4335/2012.001.151-170
ISBN 978-961-6842-06-8 (pdf) © 2012 Lex localis
Available at <http://www.lex-localis.info>.

1 Teoretsko-metodološko ozadje: upravno-politična dihotomija

Številne študije, ki raziskujejo odnos med politiko in upravo, se začnejo z zapletenim vprašanjem »Kdo vlada?«. Za Pagea (1992) je odgovor na to vprašanje zelo preprost: »vladajo oboji - tako politiki kot uradniki«. Aberbach in Rockman (1987) razlikujeta med formalnim in neformalnim vladanjem. Pravita, da je s formalno-pravnega vidika odgovor zagotovo »politiki«. Če to vprašanje pogledamo z vidika neformalnega vladanja, stvari niso več tako jasne, saj (po njunem mnenju) javni uslužbenci posedujejo dragoceno znanje in informacije o delovanju, ki jih politiki nimajo. Cambell in Peters (1988) imata podoben pogled na vprašanje »Kdo je šef?«. Pravita, da politiki ob prihodu seveda pričakujejo, da bodo sprejeli pomembne politične odločitve, kasneje pa spoznajo, da si lahko uradniki prisvojijo njihovo moč. Nazadnje Page (1992) argumentira, da ni mogoče odgovoriti na to vprašanje z vidika (že tako spornega) družboslovnega koncepta vpliva in moči. Poleg tega bi za oceno vpliva uradnikov in politikov morali predpostaviti predhodne poznavanje njihovih dejanskih ciljev, ki pa jih je nemogoče pridobiti. Kljub omenjenim težavam v zvezi s postavljenim vprašanjem o tem kdo vlada, mnogi teoretiki še vedno iščejo odgovor. Pri tem se (največkrat) osredotočajo predvsem na formalna pravila, ki usmerjajo obnašanje med politiki in uradniki v procesu oblikovanja politik. Glavni pojem, ki opisuje takšno razmerje, je torej pojem upravno-politične dihotomije.

Celoten koncept upravno-politične dihotomije temelji na ideji demokratičnega nadzora in pravne države. Javne politike morajo biti sprejete s strani demokratično izvoljenih predstavnikov, implementirane pa s strani uprave. Takšna ločitev akterjev omejuje korupcijo in okrepi učinkovitost, ki bi lahko bila omejena v primeru (pre)velike vpetosti politikov v upravo (Svara 1999). Mit o upravno-politični dihotomiji že vrsto let opozarja na ločenost politične in administrativne (upravne) sfere. Ta dihotomija velja tako za analizo političnih institucij kot tudi vedenjskih vzorcev političnih funkcionarjev in javnih uslužbencev. Mit o ločenosti politike in uprave je skozi zgodovino preстал napade različnih avtorjev in preživel vse do današnjega časa, ko se vedno znova pojavlja v vrsti različnih političnih sistemov (Campbell in Peters 1988: 81). Čeprav danes izvirna ideja o strogi ločenosti politike in uprave (morda) niti deloma ne odraža realnega stanja, moramo predpostaviti, da ima za politične funkcionarje in javne uslužbence še vedno določen pomen (Peters 2001: 182).

Neposreden konflikt med politiki in birokracijo je pogosto naveden kot osnovni problem sodobne politične oblasti (Aberbach et al. 1981: 252). Za razumevanje procesa vladanja in njegovega delovanja je neizogibno v čim večji meri poznati in raziskati odnose med obema ključnima skupinama akterjev (torej politiki in javnimi uslužbenci), ki nanj s svojim (ne)delovanjem v veliki meri vplivata. Zaznati je, da je sistem javnih uslužbencev v sodobnih demokracijah prerasel svojo klasično vlogo, ki je bila omejena zgolj na izvrševanje tistega, kar jim politični funkcionarji (kot

njihovi predpostavljene) ukažejo. Danes sistemi javnih uslužbencev tako ne igrajo zgolj instrumentalne vloge kot personalni sistemi, ampak si postopoma dobivajo tudi večjo ali manjšo vlogo v procesih uresničevanja oblasti, ki je v veliki meri odvisna prav od političnih funkcionarjev (Haček 2009: 12). Heady (1991: 448) je definiral šest različnih konfiguracij med političnimi funkcionarji in javnimi uslužbenci, ki jih je nekoliko kasneje Hojnacki posplošil v dve osnovni konfiguraciji. Prva konfiguracija predpostavlja, da politična oblast prevladuje nad javnimi uslužbenci, ki izgubijo velik del svoje neodvisnosti in predstavljajo zgolj podaljšano roko politične oblasti, ki zasleduje le lastne politične cilje. V nasprotju pa druga konfiguracija predpostavlja visoko stopnjo neodvisnosti in moči javnih uslužbencev, ki ju le-ti uporabljajo za doseganje lastnih ciljev v razmerju do politične oblasti (Hojnacki 1996: 144). Vsekakor nam ta posplošena delitev Hojnackega spodbudi razmišljanje o (trenutnih) odnosih med političnimi funkcionarji in javnimi uslužbenci, vendar nas prav zaradi svoje (pre)ohlapnost pripravi do tega, da se vrnemo k izvirnim, najbolj dovršenim in obenem tudi najširše prizanim teoretičnim konfiguracijam odnosov med omenjenimi akterji. Gre za štiri podobe upravno-političnih interakcij Aberbacha, Putnama in Rockmana (1981) ter pet idealno tipskih modelov Petersa (1986), ki so jih avtorji razvili z namenom lažjega določanja relativne moči obeh med seboj potencialno tekmovalnih nizov akterjev (Peters 1988: 21); vsekakor pa služijo tudi kot teoretični okvir za nadaljnje empirično raziskovanje. Opisali smo že, da prva konfiguracija Hojnackega prikazuje podrejenost javnih uslužbencev politični eliti ter da s svojo odvisnostjo služijo zgolj kot podaljšana roka politične oblasti. Podobno Peters (ter tudi Aberbach, Putnam in Rockman) kot izhodiščni model navaja(jo) formalni model¹ odnosa med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji, v katerem je vloga javnih uslužbencev omejena na izvrševanje vsega, kar jim politični funkcionarji ukažejo, hkrati pa ne predvideva širšega sodelovanja javnih uslužbencev v političnem procesu (na primer pri oblikovanju politik, artikulaciji interesov,...) (Peters 1986).

Interakcije med politični funkcionarji in javni uslužbenci se pojavljajo tako na centralnem kot lokalnem nivoju oblasti. V članku analiziramo odnos med političnimi funkcionarji in visokimi javnimi uslužbenci na lokalni ravni v Republiki Sloveniji². V slovenskih občinah predstavlja političnega funkcionarja župan; direktor občinske uprave³ pa je (visoki) javni uslužbenec. Zakon o lokalni

¹ Pri Aberbachu, Putnamu in Rockmanu (1981) se izhodiščni model imenuje Podoba 1: politika/administracija.

² S pojmom lokalna raven mislimo na temeljne in hkrati najožje samoupravne lokalne skupnosti v Sloveniji, torej občine (Brezovšek et al. 2008: 169).

³ Tajnik občine je uradnik po zakonu, ki ureja položaj javnih uslužbencev. S splošnimi akti občine se lahko za položaj tajnika občine določi naziv direktor ali direktorica občinske uprave (Zakon o lokalni samoupravi, 49. člen). V besedilu za najvišjega javnega uslužbenca v občini uporabljamo pojem direktor občinske uprave. Oba izraza direktor občinske uprave in župan v besedilu uporabljamo brezspolno za moško in žensko obliko.

samoupravi v 45., 47., 49. in 67. členu določa konkretne naloge župana, posplošeno lahko rečemo, da je funkcija župana eksekutivna (izvrševalna) in koordinativna (uskaljevalna)⁴. Žal pa so v Zakonu o lokalni samoupravi pristojnosti direktorja občinske uprave izredno skope - neposredno vodenje občinske uprave; po pooblastilu župana lahko imenuje in razporeja delavce ter sklepa delovna razmerja z zaposlenimi (Prašnikar 2000: 47). Prav zaradi nejasnega odnosa med župani in direktorji občinskih uprav ter zaradi preohlapnih zakonskih določb o konkretnih nalogah direktorja občinske uprave prihaja do nejasnih situacij, ki jih občine poskušajo reševati vsaka po svoje, največkrat s pooblastili župana direktorju občinske uprave. Tako se vloga in moč direktorjev občinskih uprav v slovenskih občinah razlikuje, saj imajo nekateri direktorji občinskih uprav precej več pooblastil (ki jim jih je dodelil župan) v primerjavi z njihovimi kolegi. Seveda se (lahko) to odraža tudi v participaciji direktorjev občinskih uprav v procesu oblikovanja politik, saj lahko nekateri sodelujejo in s tem tudi vplivajo na sprejem (političnih) odločitev, medtem ko drugi že sprejete odločitve le izvajajo.

Opisano delitev Hojnackega bomo kot metodološko izhodišče uporabili v empirični analizi odnosa med županom kot najvišjim in neposredno voljenim političnim funkcionarjem ter direktorjem občinske uprave, ki zaseda mesto najvišjega javnega uslužbenca na lokalni ravni oblasti. Na podlagi zapisanega torej predpostavljamo, da so direktorji občinskih uprav večinoma omejeni na izvrševanje politik in tako podrejeni županom, zato prevladuje v slovenskih občinah formalni model odnosa med političnimi funkcionarji in javnimi uslužbenci.

2 Analiza empirične raziskave o odnosu med župani in direktorji občinskih uprav

V okviru metode anketnega zbiranja podatkov sta nas torej zanimala župan kot vrh politične oblasti v občini na eni strani ter vrh občinske uprave v osebi direktorja občinske uprave na drugi. Ker anketiranci že po naravi sestavljajo dve večji skupini – politično in upravno – smo jih tako, z namenom lažje primerjave glede formalne vloge ter odnosa političnih funkcionarjev in visokih javnih uslužbencev znotraj lokalnega političnega procesa, tudi razdelili. Anketo smo izvedli v terminu od sredine aprila do začetka junija 2011. Odziv na raziskavo je bil dober, saj smo od 382 pričakovanih vprašalnikov prejeli 180 vrnjenih (kar znaša 47,1%), od tega 100 od direktorjev občinskih uprav (52,3 %) ter nekoliko manj od županov - 80 (41,8 %).

⁴ Glej tudi Juvan Gotovac (2000: 8-21).

2.1 Pooblastila župana ter naloge in pristojnosti direktorja občinske uprave

Preden preidemo na empirično analizo pridobljenih podatkov, izpostavljammo dejstvo, da (kljub zakonskim določilom)⁵ trenutno v Slovenije deluje 19 občin⁶, ki nimajo direktorja občinske uprave. Slednje nam je pisno potrdilo 7 občin. Kot razlog za takšno stanje navajajo pomanjkanje zadostnih finančnih virov (42,9 %), pomanjkanje ustreznega kadra za opravljanje te funkcije (42,9 %), eden župan pa je mnenja, da ni zaznati potrebe po direktorju občinske uprave.

V 33. členu Zakon o lokalni samoupravi (2007) precej natančno določa naloge in pristojnosti župana, kar pa žal ne moremo reči za naloge in pristojnosti direktorja občinske uprave. Poleg tega, da direktor občinske uprave neposredno vodi občinsko upravo, lahko po pooblastilu župana izvaja tudi nekatere druge naloge iz njegove (županove) pristojnosti (Juvan Gotovac 2000: 17–18). V izvedeni raziskavi smo želeli ugotoviti, kolikšen odstotek županov je direktorja občinske uprave sploh pooblastilo za izvajanje nalog iz njegove pristojnosti ter katere so te naloge, ki jih župani s pooblastili prenesejo v izvajanje na direktorje občinskih uprav⁷. Zbrani podatki kažejo, da je 82,5 % sodelujočih županov, pooblastilo direktorja občinske uprave njihove občine za izvajanje vsaj ene od naštetih nalog; pri direktorjih občinskih uprav pa je ta odstotek še nekoliko višji, in sicer 85 %.

Iz Tabele 1 je razvidno, da je največ direktorjev občinskih uprav pooblaščenih za sodelovanje v projektnih skupinah v občini (83,5 %), sledi opravljanje najzahtevnejših nalog občinske uprave (81,2 %), na tretjem mestu je vodenje projektnih skupin za najzahtevnejše in ključne projekte (71,8 %) ter nadzorovanje izvrševanja sklepov občinskega sveta. Najmanj direktorjev občinskih uprav je pooblaščenih za opravljanje nalog civilne zaščite in reševanj ter požarne varnosti (28,2 %); z drugim najnižjim odstotkom (37,6 %) pa sledita še skrb za obrambni načrt občine in druge naloge na področju obrambnih zadev ter naloge na področju načrtovanja družbenega razvoja, prostorskih planov občine, prostorskih izvedbenih aktov, urejanja prostora in urbanizma. Pri županih je vrstni red nekoliko drugačen: največ direktorjev občinskih uprav so pooblastili za opravljane najzahtevnejših

⁵ Zakon o lokalni samoupravi (2007) v 49. členu določa, da občinsko upravo usmerja in nadzira župan, delo občinske uprave pa vodi tajnik občine, ki je uradnik po zakonu, ki ureja položaj javnih uslužbencev, s splošnimi akti občine pa se lahko za njegov položaj določi naziv direktor občinske uprave.

⁶ Podatek iz junija 2011.

⁷ Ker smo želeli anketirancem ponuditi možne odgovore (zaprti tip vprašalnika), smo pri slednjem naleteli na kar nekaj težav. Ugotovili smo namreč, da naloge, ki jih župan lahko preda v izvajanje direktorju občinske uprave, niso nikjer določene. Tako imajo župani tudi tukaj - ne samo pri tem ali pooblastijo direktorja občinske uprave za izvajanje določenih nalog ali ne - popolnoma proste roke. Župani lahko torej svobodno izberejo, katere naloge nadzora, usmerjanja in izvrševanja bodo prenesli (če sploh) v izvajanje na direktorje občinskih uprav, v kolikšen obsegu in za koliko časa.

nalog občinske uprave (80,3 %), sledi sodelovanje v projektih skupinah v občini (75,8 %), vodenje postopkov in odločanje iz področja delovnih razmerij (zaposlovanje) (69,7 %)⁸ ter naloge na področju javnih razpisov in javnih naročil (68,2 %). Župani so (skladno z odgovori direktorjev občinskih uprav) najmanj pooblastil podelili za področje opravljanja nalog civilne zaščite in reševanj ter požarne varnosti (18,2 %), sledi skrb za obrambni načrt občine in druge naloge na področju obrambnih zadev (22,7 %) ter naloge na področju načrtovanja družbenega razvoja, prostorskih planov občine, prostorskih izvedbenih aktov, urejanja prostora in urbanizma (37,9 %).

Tabela 1: Naloge, ki jih izvajajo direktorji občinskih uprav po pooblastilu županov (v %)

	direktorji občinskih uprav	župani
- vodenje postopkov in odločanje iz področja delovnih razmerij (zaposlovanje)	57,6	69,7
- izvajanje tekočih nalog v primeru županove in podžupanove odsotnosti	47,1	56,1
- vodenje projektih skupin za najzahtevnejše in ključne projekte	71,8	65,2
- izvajanje projektov največjih občinskih investicij	58,8	45,5
- samostojno oblikovanje ključnih sistemskih rešitev in drugih najzahtevnejših gradiv	49,4	45,5
- opravljanje najzahtevnejših nalog občinske uprave	81,2	80,3
- sodelovanje v projektih skupinah v občini	83,5	75,8
- opravljanje nalog civilne zaščite in reševanj ter požarne varnosti	28,2	18,2
- skrb za obrambni načrt občine in druge naloge na področju obrambnih zadev	37,6	22,7
- izvrševanje in spremljanje proračuna občine	58,8	56,1
- naloge na področju javnih razpisov in javnih naročil	64,7	68,2
- naloge na področju načrtovanja družbenega razvoja, prostorskih planov občine, prostorskih izvedbenih aktov, urejanja prostora in urbanizma	37,6	37,9
- nadzorovanje izvrševanja sklepov občinskega sveta	67,1	65,2

⁸ Zanimivo je, da je ta naloga pri direktorjih občinskih uprav s 57,6 % šele na osmem mestu od trinajstih.

- drugo	4,7	1,5
---------	-----	-----

Vir: Raziskava »Modeli strukturiranja izvršilne oblasti na lokalni ravni« (2011).

V nadaljevanju smo župane in direktorje občinskih uprav spraševali po njihovem položaju (v primerjavi z drugim akterjem) glede na razdelitev nalog in pristojnosti. 72,2 % direktorjev občinskih uprav se je odločilo za odgovor sem podrejen, kar na drugi strani sovпада z odgovori županov o njihovi nadrejenosti z 84,4 %. Ugotovimo lahko, da se župani (tudi v primeru, ko pooblastijo direktorja občinske uprave za izvajanje nalog iz njegove pristojnosti) zavedajo svoje nadrejenosti nad direktorji občinskih uprav; enako pa velja tudi obratno – direktorji občinskih uprav se kljub pooblastilom za izvajanje določenih nalog zavedajo podrejenosti do županov.

2.2 Odnos med županom in direktorjem občinske uprave

Med županom in direktorjem občinske uprave so v vsakodnevnem delovanju občine interakcije neizogibne. Peters (2001) pravi, da je kakovostno delovanje aparata v veliki meri odvisno od dobrega odnosa med političnimi funkcionarji ter javnimi uslužbenci in prav ta njegova trditve nas je spodbudila za oblikovanje naslednjega sklopa vprašanj. Delovanje župana in direktorja občinske uprave smo si namreč zamislili kot team⁹ in na podlagi načel¹⁰, ki veljajo za teamsko delo, smo anketirancem zastavili trditve, ki so jim pripisali določeno vrednost glede na dejanski odnos med omenjenima akterjema. Tako Tabela 2 prikazuje (v %) izbrane vrednosti direktorjev občinskih uprav in županov za določeno trditve.

⁹ Po Armstrongu (1994) so značilnosti dobrega teama naslednje: (1) povezanost – člani skupine vedno združeni delujejo proti zunanemu okolju; (2) člani skupine so eden od drugega odvisni – lahko se zanašajo na sopomoč članov skupine pri opravljanju nalog in uresničevanju ciljev; (3) znotraj skupine organizirajo svoja pravila in vedenjske vzorce; (4) znotraj skupine se ustvari določena ideologija ter (5) celota je močnejša kot seštevek posameznih členov.

¹⁰ Po Možini (1996: 117) so načela teamskega dela: (1) pravočasno medsebojno informiranje, (2) odprtost in odkritost v pogovorih, (3) želja po doseganju skupnih ciljev, (4) vzpostavitev in negovanje zaupanja med člani teama, (5) spoštovanje prispevkov drugih na podlagi argumentov in znanja, (6) pomoč in dopolnjevanje pri reševanju problemov posameznika, (7) sodelovanje in ne samo nasprotovanje ter (8) možnost, da vsak posameznik svobodno izraža svoje misli in ideje.

Tabela 2: Odnos med direktorji občinskih uprav (DOU) in župani (v %)

	direktorji občinskih uprav			župani		
	vedno oziroma pogosto	občasno	redko oziroma ne	vedno oziroma pogosto	občasno	redko oziroma ne
Župan in DOU komunicirata in se pravočasno medsebojno informirata.	83,0	16,0	1,0	86,3	12,5	1,3
Župan in DOU sta odprta za pogovore in odkrita drug do drugega.	85,9	12,1	2,0	92,3	5,1	2,6
Župan in DOU imata skupne interese in želita doseči skupne cilje.	80,8	18,2	1,0	78,5	19,0	2,5
Župan in DOU si medsebojno zaupata.	83,2	13,7	3,2	84,6	11,5	3,8
Župan in DOU svobodno izražata misli in izmenjujeta ideje.	80,8	16,2	3,0	84,8	11,4	3,8
Župan in DOU spoštujeta prispevke in mnenja drug drugega ter jih upoštevata.	80,8	18,2	1,0	86,1	10,1	3,8
Župan in DOU si medsebojno pomagata in se dopolnjujeta še posebej pri reševanju problemov.	80,8	18,2	1,0	86,1	10,1	3,8
Župan in DOU kot team uspešno sodelujeta.	85,7	11,2	3,1	83,5	13,9	2,5

	direktorji občinskih uprav			župani		
	vedno oziroma pogosto	občasno	redko oziroma ne	vedno oziroma pogosto	občasno	redko oziroma ne
Župan in DOU se o delovnih obveznostih posvetujeta ter jih usklajujeta.	77,8	18,2	4,0	78,5	19,0	2,5
Župan in DOU upoštevatata in izpolnjujeta skupne dogovore.	87,8	12,2	0,0	92,5	5,0	2,5

Vir: Raziskava »Modeli strukturiranja izvršilne oblasti na lokalni ravni« (2011).

Ugotovimo, da so tako pri direktorjih občinskih uprav kot pri županih odstotki najvišji pri prvi vrednosti, torej vedno oziroma pogosto. Pri obeh skupinah akterjev pa je najvišji odstotek dobila trditev Župan in direktor občinske uprave upoštevatata in izpolnjujeta skupne dogovore. Na podlagi teh podatkov lahko sklepamo, da župani in direktorji občinskih uprav slovenskih občin v veliki meri delujejo po načelih dobrega teama.

Miglič in Vukovič (2006: 71) navajata, da je ozračje v uspešnem teamu sproščeno, neformalno in prijetno. Ker nas zanima, kakšen je odnos med županom in direktorjem občinske uprave na delovnem mestu, smo v raziskavo vključili tudi to vprašanje. Največ direktorjev občinskih uprav (48 %) se je odločilo za odgovor strogo profesionalen, tesno mu sledi odgovor polprofesionalen (45,9 %), odgovor neprofesionalen/prijateljski so izbrali le redki posamezniki (6,1 %). Pri županih je najvišji odstotek (48,6 %) pri odgovoru polprofesionalen, sledi odgovor strogo profesionalen (41,9 %); odgovor neprofesionalen/prijateljski pa tudi pri tej skupini zavzema zadnje mesto (9,5 %).

2.3 Stališče izbranih akterjev do upravno-politične dihotomije na lokalni ravni

V nadaljevanju smo želeli ugotoviti splošen pogled posamezne skupine akterjev na dihotomijo med upravo in politiko na lokalni ravni. Pri prvem vprašanju so na številčni lestvici anketiranci označili intenzivnost vpliva na področje, ki naj bi spadalo pod domeno druge skupine akterjev. Tako so direktorji občinskih uprav označevali intenzivnost njihovega vpliva na (lokalno) politiko, župani pa na strokovnost. Anketiranci so lahko zbirali med številkami od 0 do 10, pri čemer je 0 pomenila nič vpliva, 10 pa zelo veliko vpliva. Podatki kažejo, da znaša povprečje odgovorov direktorjev občinskih uprav 4,69; povprečje županov pa 6,22. Iz tega

sledi, da imajo (po odgovorih sodeč) župani več vpliva na strokovnost, kot pa imajo direktorji občinskih uprav vpliva na (lokalno) politiko.

Županom in direktorjem občinskih uprav smo ponudili tudi šest trditev ter jih prosili, da označijo ali se z njimi strinjajo ali ne. Njihove odgovore v odstotkih prikazuje Tabela 3.

Tabela 3: Stališče županov in direktorjev občinskih uprav do upravno-politične dihotomije na lokalni ravni (v %)

	direktorji občinskih uprav		župani	
	DA	NE	DA	NE
Javni uslužbenci naj se ukvarjajo predvsem s tehničnimi in strokovnimi problemi.	85,6	14,4	84,6	15,4
Proces oblikovanja javnih politik naj bo izključna domena političnih funkcionarjev, ki imajo zato podeljen mandat s strani državljanov.	71,6	28,4	54,4	45,6
Vodenje občinske uprave župan v celoti prepušča direktorju občinske uprave in se ne vmešava.	36,5	63,5	33,3	66,7
Župan se ne vmešava v odločanje v upravnem postopku na prvi stopnji.	83,5	16,5	91,1	8,9
Direktor občinske uprave sodeluje pri oblikovanju (lokalnih) politik.	41,5	58,5	51,9	48,1
Župan povprečne slovenske občine bi moral vodenje občinske uprave v celoti prepustiti direktorju občinske uprave kot najvišjemu in najbolje usposobljenemu javnemu uslužbencu v občini.	63,8	36,2	36,7	63,3

Vir: Raziskava »Modeli strukturiranja izvršilne oblasti na lokalni ravni« (2011).

Če najprej analiziramo trditev Župan se ne vmešava v odločanje v upravnem postopku na prvi stopnji, ugotovimo, da se s to trditvijo strinja kar 91,1 % županov; zelo visok odstotek pa vidimo tudi pri direktorjih občinskih uprav, in sicer 83,5 %. Kot naslednjo izpostavljamo trditev Direktor občinske uprave sodeluje pri oblikovanju (lokalnih) politik. S to trditvijo se ne strinja 58,5 % direktorjev občinskih uprav ter 48,1 % županov. Če trditvi povežemo s prejšnjim vprašanjem, lahko zapišemo naslednje: kljub temu, da imajo župani po njihovem mnenju kar nekaj vpliva na strokovnost, se ne vmešavajo v odločanje v upravnem postopku na prvi stopnji, kar so z visokim odstotkom potrdili tudi direktorji občinskih uprav. Na

drugi strani pa imajo direktorji občinskih uprav po njihovem mnenju manjši vpliv na (lokalne) politike, kar se je izkazalo tudi pri odgovorih na to trditev, saj so pri obeh skupinah akterjev odstotki relativno nizki.

Prvo in drugo trditev smo primerjali z odgovori že opravljenih raziskav iz leta 2004 in 2006. Tabela 4 prikazuje odstotek tistih, ki se z navedeno trditvijo strinjajo. Analiza podatkov nedvoumno pokaže, da je naloga javnih uslužbencev (direktorjev občinskih uprav) predvsem ukvarjanje s tehničnimi in strokovnimi problemi. S to trditvijo se v veliki meri strinjata obe skupini akterjev v vseh treh raziskavah na lokalni ravni oblasti. Več nestrinjanja pa je povzročila druga trditev, in sicer naj bo proces oblikovanja politik v izključni domeni političnih funkcionarjev (županov), saj so ti za to dobili podeljen mandat s strani državljanov. Zanimivo je, da se v vseh treh raziskavah s to trditvijo strinja več direktorjev občinskih uprav kot županov. Ugotovimo torej lahko, da tako župani, še zlasti pa direktorji občinskih uprav proces oblikovanja politik vidijo kot pretežno domeno županov.

Tabela 4: Stališča županov in direktorjev občinskih uprav (DOU) do sprejemanja odločitev (v %)

	2003		2006		2011	
	DOU	župani	DOU	župani	DOU	župani
Javni uslužbenci naj se ukvarjajo predvsem s tehničnimi in strokovnimi problemi.	88	88	90	86	85,6	84,6
Proces oblikovanja javnih politik naj bo izključna domena političnih funkcionarjev, ki imajo zato podeljen mandat s strani državljanov.	68	52	65	47	71,6	54,4

Vir: Haček (2005); Raziskava »Odnosi politika-uprava na lokalni ravni oblasti« (2006); Raziskava »Modeli strukturiranja izvršilne oblasti na lokalni ravni« (2011).

Preostali trditvi pogledimo z nekoliko drugačnega vidika. Zanimivi so namreč odgovori direktorjev občinskih uprav (po drugi strani pa - s precej nizkim odstotkom - tudi županov) na trditev, da bi župan povprečne slovenske občine moral vodenje občinske uprave v celoti prepustiti direktorju občinske uprave, saj je le-ta najvišji in najboljše usposobljeni javni uslužbenec v občini. S to trditvijo se namreč strinja 63,8 % direktorjev občinskih uprav. Če te podatke primerjamo z dejanskim stanjem v slovenskih občinah, ugotovimo presenetljivo nizek odstotek strinjanja s trditvijo Vodenje občinske uprave župan v celoti prepušča direktorju občinske uprave in se ne vmešava tako pri direktorjih občinskih uprav (36,5 %) kot pri županih (33,3 %).

Na podlagi zbranih podatkov lahko sklenemo, da so direktorji občinskih uprav načeloma naklonjeni večji avtonomiji občinske uprave od politike ter povečanju lastne neodvisnosti pri delovanju v razmerju do župana, vendar pa (žal) glede na rezultate naše raziskave v praksi temu ni tako.

3 Modeli strukturiranja oblasti na lokalni ravni

Empirično zbrane podatke smo uporabili tudi pri oblikovanju dveh modelov strukturiranja izvršilne veje oblasti na lokalni ravni, torej med župani in direktorji občinskih uprav slovenskih občin. To sta formalni model (model pristojnosti) in neformalni model (model odnosov), ki ju analiziramo v nadaljevanju.

Predhodno smo že opozorili na ohlapno določitev nalog in pristojnosti direktorjev občinskih uprav ter tudi na svobodno odločanje županov o tem, za izvajanje katerih nalog bodo pooblastili (če sploh) direktorja občinske uprave. Tako se vloga in moč direktorjev občinskih uprav v slovenskih občinah razlikuje, saj imajo nekateri direktorji precej več pooblastil župana v primerjavi s svojimi kolegi. V formalni model (model pristojnosti) smo uvrstili slovenske občine glede na razmerje moči med županom in direktorjem občinske uprave z vidika pristojnosti. Formalni model smo razdelili na tri skupine, v katere smo razvrstili slovenske občine glede na odgovore anketirancev za izvajanje katerih nalog so pooblastili direktorja občinske uprave oziroma za izvajanje katerih nalog so direktorji občinskih uprav pooblašteni¹¹:

- skupina 1: občine z močnim županom (sem spadajo občine, ki nimajo direktorja občinske uprave ter tiste, ki direktorja občinske uprave sicer imajo, ampak le-ta nima pooblastil za izvajanje nalog iz županove pristojnosti oziroma so ta zanemarljiva);
- skupina 2: občine s (poraz)deljenimi pristojnostmi med županom in direktorjem občinske uprave (v to skupino uvrščamo občine, v katerih je župan del svojih pristojnosti prenesel v izvajanje na direktorja občinske uprave);
- skupina 3: občine z močnim direktorjem občinske uprave (sem spadajo občine, katerih direktorji občinskih uprav so pooblašteni za izvajanje vrsto nalog iz županove pristojnosti).

¹¹ Vsak odgovor smo ovrednotili z določenim številom enot, odvisno od narave naloge (v primeru, da je šlo za *vodenje*, *samostojno odločanje* ali *nadzorovanje* je odgovor prinesel po 3 enote; za *izvajanje*, *opravljanje* in *izvrševanje* nalog po 2 enoti ter za *sodelovanje* oziroma *skrb* po 1 enoto; 1 enoto pa smo prišteli tudi v primeru, če je anketirani dopisal nalogo, ki ni bila med ponujenimi odgovori). O uvrstitvi v določeno skupino formalnega modela torej odloča seštevek enot. Kriterij za uvrščanje občin v določeno skupino formalnega modela je naslednji: 0-14 enot = skupina 1; 15-21 enot = skupina 2; 22-28 enot = skupina 3. Obdelava in izračun podatkov s programom SPSS.

Na podlagi dobljenih rezultatov zaključujemo da imamo v Sloveniji imamo največ občin z močnim županom¹². Glede nato, da v to skupino uvrščamo tudi občine, ki direktorja občinske uprave nimajo, utemeljeno domnevamo, da je odstotek takšnih občin v realnosti še višji. Sledi skupina občin, v katerih imata župan in direktor občinske uprave (poraz)deljene pristojnosti¹³; občin, v katerih vlada direktor občinske uprave pa je (glede na rezultate obeh skupin akterjev – direktorji občinskih uprav 19 %, župani 12,5 %) le nekaj.

Zanimiva je tudi primerjava teh podatkov z vprašanjem o položaju direktorjev občinskih uprav in županov glede na njihove pristojnosti in razdelitev nalog. Primerjava teh podatkov nam prikaže pozitivno povezanost med skupinami formalnega modela in položajem akterjev glede razdelitve pristojnosti in nalog. Namreč, pri direktorjih občinskih uprav imamo najvišji odstotek (54,3 %) podrejenosti do župana ravno v skupini občin z močnim županom. Na drugi strani imamo najvišji odstotek (56,7 %) nadrejenosti županov v skupini občin z močnim županom. Pozitivno povezanost lahko opazimo tudi v skupini občin s (poraz)deljenimi pristojnostmi med županom in direktorjem občinskih uprav, saj je tudi tukaj odstotek enakovrednosti med akterjema v obeh skupinah relativno visok (direktorji občinskih uprav 50 %; župani 55,6 %).

Neformalni model smo oblikovali na podlagi odnosov med župani in direktorji občinskih uprav¹⁴. Tako smo tudi v okviru tega modela (kot pri formalnem modelu) oblikovali tri skupine, in sicer:

- skupina 1: kooperativnost (v to skupino sodijo občine, v katerih župan in direktor občinske uprave tesno sodelujeta po načelih teamskega dela);
- skupina 2: pol-kooperativnost (sem umeščamo občine, v katerih župan in direktor občinske uprave pri svojem delu občasno upoštevata načela teamskega dela);
- skupina 3: nekooperativnost (v to skupino spadajo občine, v katerih sta župan in direktor občinske uprave nekooperativna in torej ne delujeta po načelih teama).

Podatki so nam prikazali zanimive (a ne presenetljive) rezultate, na podlagi katerih lahko zaključimo, da so v Sloveniji v večini občin odnosi med županom in

¹² Po odgovorih direktorjev občinskih uprav 47 %, po odgovorih županov pa več kot polovica – 53,8 %.

¹³ Po podatkih direktorjev občinskih uprav 34 %, po podatkih županov 33,7 %.

¹⁴ Tudi za potrebe oblikovanja tega modela smo odgovore anketirancev o odnosu med njimi ovrednotili. Vsak izbran odgovor je prinesel določeno število enot: *vedno oziroma pogosto* 2 enoti, *občasno* 1 enoto, *redko oziroma ne* pa 0 enot. Tudi tukaj je seštevek enot poglaviten za uvrstitev v določeno skupino neformalnega modela. Kriterij za uvrščanje občin v določeno skupino neformalnega modela je naslednji: 20-18 enot = skupina 1; 17-10 enot = skupina 2, manj kot 10 enot = skupina 3. Obdelava in izračun podatkov s programom SPSS.

direktorjem občinske uprave kooperativni¹⁵. Okoli 20 % anketirancev iz obeh skupin prihaja iz občin, kjer so odnosi pol-kooperativni; pričakovano pa je odstotek občin, v katerih je odnos nekooperativen (dokaj) zanemarljiv (pri vsaki skupini akterjev le okoli 3 %). Na tem mestu se nam postavlja vprašanje, kako je mogoče, da je v večini slovenskih občin odnos med županom in direktorjem občinske uprave kooperativen, glede na to, da smo ugotovili podrejenost direktorjev občinskih uprav v razmerju do županov. To ne nazadnje potrjuje tudi dejstvo, da je v Sloveniji največ občin z močnim županom. Odgovor na to vprašanje velja iskati v zakonodaji, in sicer v določilu, da direktorja občinske uprave imenuje in razrešuje župan (Zakon o lokalni samoupravi, 49. člen); torej tudi izbira¹⁶. V podporo zapisanemu v Tabeli 5 primerjamo zbrane podatke.

Tabela 5: Imenovanje direktorja občinske uprave s strani sedanjega župana in uvrstitev v skupine neformalnega modela (v %)

	direktorji občinskih uprav			župani		
	kooperativnost	pol-kooperativnost	nekooperativnost	kooperativnost	pol-kooperativnost	nekooperativnost
DA	76,2	20,6	3,2	75,4	22,8	1,8
NE	75,8	21,2	3,0	81,0	14,3	4,8

Vir: Raziskava »Modeli strukturiranja izvršilne oblasti na lokalni ravni« (2011).

Na podlagi teh podatkov lahko sklepamo dvoje, in sicer: (1) župan na mesto direktorja občinske uprave imenuje osebo, za katero verjame, da bosta kooperativna in (2) če funkcijo direktorja občinske uprave že opravlja oseba, s katero tudi novoizvoljeni župan sodeluje po načelih teamskega dela, župan te osebe ne razreši oziroma zamenja. V primeru drugačne zakonodaje, kjer direktorja občinske uprave ne bi imenoval in razreševal župan, bi se (verjetno) podatki precej razlikovali od teh, ki predstavljajo trenutno stanje v slovenskih občinah. Primerjalna analiza pridobljenih podatkov nam razkriva še nekaj zanimivosti, za katere menimo, da jih je smiselno izpostaviti. Glede na podatke o (ne)poklicnem opravljanju županske funkcije v primerjavi z razdelitvijo slovenskih občin v skupine formalnega modela lahko zaključimo, da 57,4 % županov, ki funkcijo opravljajo poklicno, sodi v skupino občin z močnim županom. Na drugi strani (po odgovorih direktorjev občinskih uprav) v to skupino spada tudi največ občin (55,3 %), v katerih župan

¹⁵ Po odgovorih direktorjev občinskih uprav 76,0 %, po odgovorih županov 77,2 %.

¹⁶ Po zbranih podatkih je kar 72,2 % sodelujočih županov imenovalo »svojeja« direktorja občinske uprave in 65,6 % sodelujočih direktorjev občinskih uprav je bilo imenovanih s strani sedanjega župana. Kot glavni motiv pri izbiri obe skupini akterjev navajata izkušnje prejšnjega sodelovanja (župani 53,6 %, direktorji občinskih uprav 47,5 %), sledijo prijava na razpis/župan in direktor pred tem nista sodelovala, osebno poznanstvo, drugo (priporočila; direktor občinske uprave je bil že zaposlen na občini; strokovnost) ter nazadnje politični motiv.

funkcijo opravlja nepoklicno. V skupini občin z močnim županom torej najdemo tako občine, v katerih župan opravlja funkcijo poklicno, kot tiste, v katerih župan funkcijo opravlja nepoklicno.

Formalni model smo primerjalno analizirali tudi s podatki o strinjanju s podanimi trditvami glede upravno-politične dihotomije na lokalni ravni. Iz Tabele 6 lahko izpostavimo podatek, da se le 38,5 % direktorjev občinskih uprav občin, ki imajo močnega župana, strinja s trditvijo, da sodelujejo pri oblikovanju (lokalnih) politik, medtem ko to trditev zagovarja 52,5 % županov, ki smo jih prav tako uvrstili v skupino občin z močnim županom. Zanimiva je tudi zadnja trditev Župan povprečne slovenske občine bi moral vodenje občinske uprave v celoti prepustiti direktorju občinske uprave kot najvišjemu in najbolje usposobljenemu javnemu uslužbencu v občini, saj se z njo strinja 57,7 % direktorjev občinskih uprav občin z močnim županom; na drugi strani - pri županih - pa opazimo ta odstotek precej nižji (37,9 %). Dalje opozarjamo na relativno nizka odstotka strinjanja s tretjo in četrto trditvijo s strani direktorjev občinskih uprav iz skupine občin z močnim direktorjem občinske uprave. S trditvijo Vodenje občinske uprave župan v celoti prepušča direktorju občinske uprave in se ne vmešava se strinja le 17,1 % direktorjev občinskih uprav iz te skupine; s trditvijo Župan se ne vmešava v odločanje v upravnem postopku na prvi stopnji le 18,5 %. Pričakovano je v tej skupini občin (glede na odgovore direktorjev občinskih uprav) nizek odstotek (15,7 %) tistih, ki se strinjajo s trditvijo, da naj se javni uslužbenci ukvarjajo predvsem s tehničnimi in strokovnimi problemi; zanimiv pa je tudi podatek (12,1 %) županov iz te skupine za omenjeno trditev.

Tabela 6: Strinjanje s trditvami o upravno-politični dihotomiji ter uvrstitev v skupine formalnega modela (v %)

	direktorji občinskih uprav			župani		
	občine z močnim županom	občine s (poraz) deljenimi pristojnostmi	občine z močnim DOU	občine z močnim županom	občine s (poraz) deljenimi pristojnostmi	občine z močnim DOU
trditev 1*	50,6	33,7	15,7	53,0	34,8	12,1
trditev 2	51,5	26,5	22,1	55,8	27,9	16,3
trditev 3	45,7	37,1	17,1	30,8	38,5	30,8
trditev 4	43,2	38,3	18,5	54,2	33,3	12,5
trditev 5	38,5	38,5	23,0	52,5	35,0	12,5
trditev 6	57,7	33,3	15,0	37,9	31,0	31,0

* Trditev 1: Javni uslužbenci naj se ukvarjajo predvsem s tehničnimi in strokovnimi problemi. Trditev 2: Proces oblikovanja javnih politik naj bo izključna domena političnih funkcionarjev, ki imajo zato podeljen mandat s strani državljanov. Trditev 3: Vodenje občinske uprave župan v celoti prepušča direktorju občinske uprave in se ne vmešava. Trditev 4: Župan se ne vmešava v odločanje v upravnem postopku na prvi stopnji.; Trditev 5: Direktor občinske uprave sodeluje pri oblikovanju (lokalnih) politik. Trditev 6: Župan povprečne slovenske občine bi moral vodenje občinske uprave v celoti prepustiti direktorju občinske uprave kot najvišjemu in najbolje usposobljenemu javnemu uslužbencu v občini.

Vir: Raziskava »Modeli strukturiranja izvršilne oblasti na lokalni ravni« (2011).

Kot zadnje primerjamo odnos na delovnem mestu med glavnima akterjema ter razdelitev občin glede na skupine neformalnega modela (modela odnosov). Sodeč po odgovorih direktorjev občinskih uprav (83,0 %) je odnos na delovnem mestu med njim in županom strogo profesionalen, kljub temu da delujeta kooperativno. Glede na odgovore županov je odstotek najvišji (85,7 %) pri neprofesionalnem/prijateljskem odnosu na delovnem mestu med njim in direktorjem občinske uprave; in tudi tukaj sta kooperativna.

4 Sklep

V članku smo obravnavali stike med vrhom politične in upravne elite na lokalni ravni, natančneje v slovenskih občinah. V občinah političnega funkcionarja predstavlja neposredno izvoljen župan, (visoki) javni uslužbenec pa je direktor občinske uprave. Pridobljeni podatki empirične raziskave so nam osvetlili (trenutno) dejansko stanje vlog in odnosov med župani in direktorji občinskih uprav. Ugotovili smo, da ima župan slovenske občine kar nekaj pristojnosti; mnogo bolj pa nas preseneča njegova avtonomnost glede imenovanja in razreševanja ter (ne)pooblaščenja direktorja občinske uprave za izvajanje nalog iz njegovih (županovih) pristojnosti. Po drugi strani smo ugotovili, da so pristojnosti in funkcije direktorja občinske uprave izredno skope in neopredeljene - neposredno vodenje občinske uprave; na podlagi županovega pooblastila pa lahko izvaja še druge naloge (te naloge niso nikjer opredeljene, tako da jih določi župan sam). Trenutna zakonodaja torej dopušča, da je najvišji in najbolj usposobljeni javni uslužbenec v občini formalno podrejen županu, saj je njemu odgovoren za delo celotne občinske uprave, poleg tega ga župan imenuje (lahko tudi razreši - celo brez krivdnih razlogov) in svobodno (ne)pooblašča za izvajanje določenih nalog. Slednje so potrdili tudi podatki izvedene raziskave, saj je kar 72,2 % direktorjev občinskih uprav odgovorilo, da so v razmerju do župana podrejeni glede razdelitve pristojnosti in nalog; na drugi strani se 84,8 % županov zaveda svoje nadrejenosti nad direktorji občinskih uprav.

Po obdelavi zbranih podatkov smo oblikovali tako imenovani formalni model (model pristojnosti), znotraj katerega smo občine – glede na razdelitev pristojnosti med direktorjem občinske uprave in županom – razdelili v tri skupine. Sodeč po zbranih podatkih imamo v Sloveniji največ občin z močnim županom. K temu dodajamo še rezultate vprašanja o vplivu županov na strokovnost (na številčni lestvici so od 0 do 10 označevali njihov vpliv): povprečje odgovorov znaša 6,22, kar pomeni, da lahko vplivajo tudi na strokovnost delovanja občinske uprave, kar sicer sodi v domeno javnih uslužbencev. Nazadnje naj izpostavimo še odstotka nestrinjanja s trditvijo Vodenje občinske uprave župan v celoti prepušča direktorju občinske uprave in se ne vmešava, ki pri direktorjih občinskih uprav znaša 63,5 %, pri županih pa 66,7 %.

V zgodovini raziskovanja upravno-politične dihotomije, so avtorji oblikovali idealno tipske modele oziroma podobe odnosov med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji, ki nam še danes služijo kot temelj raziskovanja. Najosnovnejši model odnosa med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji, v katerem je vloga javnih uslužbencev omejena na izvrševanje vsega, kar jim politični funkcionarji ukažejo, hkrati pa ne predvideva širšega sodelovanja javnih uslužbencev v političnem procesu, je tako imenovani formalni model. Če strnemo zbrane podatke, ugotovimo naslednje: 58,5 % direktorjev občinskih uprav se ne strinja s trditvijo, da sodelujejo pri oblikovanju (lokalnih) politik; 85,6 % se jih strinja s trditvijo, da naj se javni uslužbenci ukvarjajo predvsem s tehničnimi in strokovnimi problemi; 71,6 % jih je mnenja, da bi moral biti proces oblikovanja javnih politik izključno v domeni političnih funkcionarjev, ki imajo zato podeljen mandat s strani državljanov. Povprečje odgovorov na vprašanje o njihovem vplivu na (lokalne) politike pa znaša 4,69 (od 10, torej gre za malo vpliva). K temu (ponovno) dodajamo odstotke o podrejenosti direktorjev občinskih uprav v primerjavi z županom (72,2 %) ter nadrejenosti županov (84,8 %) nad direktorji občinskih uprav glede na razdelitev nalog in pristojnosti. Tako lahko potrdimo našo predpostavko, da so direktorji občinskih uprav večinoma omejeni na izvrševanje politik in tako podrejeni županom. V slovenskih občinah torej prevladuje formalni model odnosa med političnimi funkcionarji in javnimi uslužbenci. Poleg modela pristojnosti smo za slovenske občine oblikovali še model odnosov med župani in direktorji občinskih uprav. Glede na to, da lahko župan svobodno odloča, koga bo imenoval na mesto direktorja občinske uprave, rezultati, ki kažejo, da v Sloveniji prevladujejo občine, v katerih sta župan in direktor občinske uprave kooperativna, niso presenetljivi. Slednje lahko povežemo s podatkom, da je glavni motiv županov pri izbiri direktorja občinske uprave ravno prejšnje sodelovanje z njim in s tem povezane dobre izkušnje. Vsekakor tako visokemu odstotku botruje trenutna zakonodaja in prepričani smo, da bi bil pod drugačnimi pogoji (na primer, da župan ne bi imel vpliva na imenovanje direktorja občinske uprave oziroma, da bi le-ta bil avtonomen, morda celo imenovan s strani javnih uslužbencev) ta odstotek bistveno manjši.

Zaključujemo pa z razmislekom o večji avtonomnosti direktorjev občinskih uprav. Zaradi zamegljenih vlog med župani in direktorji občinskih uprav ter zaradi preohlapnih zakonskih določb o konkretnih nalogah direktorja občinske uprave prihaja med tema akterjema vsakodnevno do nejasnih situacij. Glede na to, da direktorji občinskih uprav tvorijo upravno elito slovenskih občin, glede na njihove attribute (strokovnost, neodvisnost, stalnost,...) ter glede na njihove ambicije po večji neodvisnosti (predvsem) od županov, bi bilo nujno njihove pristojnosti, naloge ter samo vlogo natančneje določiti z zakonodajo. S tem bi nedvomno pripomogli k večji strokovnosti, hkrati pa tudi k nevmešavanju političnih idej v delovanje občinske uprave.

5 Bibliografija

- (2006): Raziskava »Odnosi politika-uprava na lokalni ravni oblasti«. Ljubljana: Center za politološke raziskave, Fakulteta za družbene vede.
- (2011): Raziskava »Modeli strukturiranja izvršilne oblasti na lokalni ravni«. Ljubljana: Center za proučevanje upravno-političnih procesov in institucij, Fakulteta za družbene vede.
- Aberbach, D. J. in Rockman, A. B. (1987): Comparative administration: methods, muddles, and models. *Administration and Society*, 18 (4): 473-506.
- Aberbach, D. J. et al. (1981): *Bureaucrats and politicians in Western democracies*. London, etc.: Harvard University Press.
- Armstrong, M. (1994): *How to be an even better manager*. London: Kogan Page.
- Brezovšek, M. et al. (2008): *Organizacija oblasti v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Campbell, C. in Peters, G. B. (1988): The politics/administration dichotomy: death or merely change?. V Campbell, C. in Peters, G. B. (ur.): *Organizing governance, governing organizations: 79-100*. Pittsburgh: University of Pittsburgh.
- Haček, M. (2005): *Politika birokracije*. Ljubljana: Modrijan.
- Haček, M. (2009): *Politiki in visoki javni uslužbenci: Kdo vlada?*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Heady, F. (1991): *Public administration: A comparative perspective (Fourth Edition)*. New York, Basel: Marcel Dekker Inc.
- Hojnacki, P. W. (1996): Politicisation as a civil service dilemma. V Bekke, A. G. M. H. et al. (ur.): *Civil Service systems in comparative perspective: 137-164*. Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press.
- Juvan Gotovac, V. (2000): Naloga župana. V Vlaj, S. (ur.): *Župan in občina: 8-21*. Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo pri Visoki upravni šoli.
- Miglič, G. in Vukovič, G. (2006): *Spretnosti vodenja in sporazumevanja*. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo, Upravna akademija.
- Možina, S. (1996): *Človeku prijazno in uspešno vodenje*. Ljubljana: Panta Rhei – Sineza.
- Page, E. C. (1992): *Political Authority and Bureaucratic Power*. Wheatshaf: Harvester Press.
- Peters, B. G. (1986): The relationship between civil servants and political executives: A preliminary comparative examination. Glasgow: Centre for the study of public policy, University of Strathclyde.
- Peters, B. G. (1988): *Comparing public bureaucracies: Problems of theory and methods*. Tuscaloosa, London: The University of Alabama Press.
- Peters, B. G. (2001): *The politics of bureaucracy*. London in New York: Routledge.
- Prašnikar, A. (2000): Župan, direktor občinske uprave, občinska uprava. V Vlaj, S. (ur.): *Župan in občina: 45-59*. Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo pri Visoki upravni šoli.

Svara, J. H. (1999): Complementary of politics and administration as a legitimate alternative to the dichotomy model. *Public Administration Review*, 30 (6): 676-705.

Zakon o lokalni samoupravi (ZLS-UPB2). Ur. l. RS 94/2007. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200794&stevilka=4692> (september 2011).

Trendi in prihodnost koalicijskega (ne)povezovanja na lokalni ravni

LEA NAHTIGAL

Povzetek Rezultati lokalnih volitev nam kažejo, da je v slovenskem prostoru mogoče opaziti, da so politične stranke v zadnjih letih izgubile precej zaupanja, saj je vsako leto vedno več mandatov (tako županskih kakor tudi mandatov za občinski svet) podeljenih nestranskarim kandidatom. Posledica omenjenega se kaže tudi pri oblikovanju koalicijskega (ne)povezovanja v občinskem svetu ter med županom in občinskim svetom. Razporeditev moči med različnimi političnimi akterji (politične stranke, nestranskarke kandidati/kandidatne liste) in znotraj njih (med posameznimi političnimi strankami) se z vsakimi volitvami vsaj deloma spremeni, zato bomo v prispevku preverili katere oblike koalicijskega povezovanja so bile vzpostavljene v slovenskih občinah v mandatnih obdobjih 1998-2002, 2002–2006 in 2006–2010, kakšen trend povezovanja lahko pričakujemo v prihodnosti ter poskušali ugotoviti ali politične stranke na lokalni ravni še vedno igrajo najpomembnejšo vlogo ali pa bodo morale priznati premoč nestranskarim kandidatom in nestranskarim listam.

Ključne besede: • lokalna samouprava • lokalne volitve • politične stranke • občinski svet • župan • Slovenija

NASLOV AVTORICE: Lea Nahtigal, asistentka, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, Kardeljeva ploščad 5, 1000 Ljubljana, Slovenija, e-pošta: lea.nahtigal@fdv.uni-lj.si.

DOI: 10.4335/2012.001.171-196
ISBN 978-961-6842-06-8 (pdf) © 2012 Lex localis
Dostopno na <http://www.lex-localis.info>.

Trends and the Future of Coalition-(Non)Building at the Local Level

LEA NAHTIGAL

Abstract The results of local elections indicate that political parties in Slovenia have lost a significant amount of trust over the recent years, as every subsequent local elections have resulted in more and more mandates (both of mayors and municipal councils) having been conferred upon non-partisan candidates. One effect of such developments is expressed by the formation of coalition-building (and absence thereof) between mayors and municipal councils and within the latter as well. The distribution of power among political actors (political parties, non-partisan candidates and/or lists thereof) and within them (among individual political parties) changes with every election. Therefore, we will try to conclude which forms of coalition-building have been established in Slovenian municipalities during the terms of 1998-2002, 2002-2006 and 2006-2010 and what trend(s) of coalition-building can be expected in the future. We will also try to establish whether political parties at the local level still play the most important role in the working of local self-government or whether they should concede the superiority of non-partisan candidates and non-partisan lists thereof.

Keywords: • local self-government • local elections • political parties • municipal council • mayor • Slovenia

CORRESPONDENCE ADDRESS: Lea Nahtigal, asistant, University of Ljubljana, Faculty of Social Sciences, Kardeljeva ploščad 5, 1000 Ljubljana, Slovenia, email: lea.nahtigal@fdv.uni-lj.si.

DOI: 10.4335/2012.001.171-196
ISBN 978-961-6842-06-8 (pdf) © 2012 Lex localis
Available at <http://www.lex-localis.info>.

1 Teoretska podlaga oblikovanja koalicij na lokalni ravni oblasti

Motiva za sodelovanje v procesu oblikovanja koalicij sta v skladu s klasičnimi teorijami dva, in sicer (Riker 1962) pridobitev ključnega političnega položaja na lokalni ravni oblasti ter posedovanje vpliva na lokalne politike (policies). V Sloveniji ključno voljeno politično funkcijo na lokalnem nivoju oblasti zaseda župan, zato je njegova osrednja motivacija koalicijskega povezovanja predvsem želja po vladanju, torej po nadzoru in vplivu nad sprejemanjem in implementacijo lokalnih politik. Slednje najlažje uresničuje, če ima podporo v občinskem svetu, v katerem mora prav tako vladati določena stopnja sinergije. Poudariti je potrebno, da organov, ki sprejemajo temeljne odločitve in organov, ki jih izvršujejo, na lokalni ravni ne smemo preostro ločevati. Za uspešno delovanje lokalne samouprave je potrebno njihovo tesno povezovanje in sodelovanje ter (več v Grad 1998) nenazadnje sposobnost koalicijskega povezovanja tako znotraj občinskega sveta¹ kakor tudi povezovanja oziroma sodelovanja med občinskim svetom in županom. Občina brez omenjenega ne more normalno funkcionirati, saj sta za sprejem in izvajanje vsake odločitve oba organa nujno potrebna. Če župan² predlaga v sprejem določene akte in jih občinski svet³ noče potrditi, to vsekakor ne gre v dobrobit prebivalcev določene občine. Če se takšna nestrinjanja med županom in občinskim svetom pojavljajo prepogosto ter če se za sprejem vsake odločitve, ki je pomembna za življenje v določeni občini, porabi preveč časa in resursov, takšna občina ne more delovati učinkovito. Izkazalo se je, da stroga delitev oblasti, ki je potrebna na državni ravni v lokalni samoupravi ni priporočljiva, niti ni ugodna za normalno delovanje občine. Na lokalni ravni sta si funkciji odločanja in izvrševanja bistveno bližje, saj tesno medsebojno povezovanje in sodelovanje vodi v učinkovitejše delovanje organov lokalne samouprave. Močan element, ki naj bi povezoval oba organa predstavlja zakonska določba, da župan predstavlja občinski svet, ga sklicuje in vodi seje občinskega sveta kljub temu, da nima pravice glasovanja (ZLS 2007: 33. člen).

¹ Redko se namreč zgodi, da bi ena sama politična stranka uspela pridobiti večino, zato je proces oblikovanja koalicij ključnega pomena.

² Bistvena naloga župana je vodenje dela občinske uprave ter predstavljanje in zastopanje občine. Poleg tega občinskemu svetu predlaga odloke in druge akte iz pristojnosti občinskega sveta ter skrbi za izvajanje odločitev občinskega sveta. Je tudi edini, ki je pristojen za predlaganje proračuna in zaključnega računa občine, hkrati pa skrbi za objavo statuta, odlokov in drugih splošnih aktov občine (ZLS 2007, 33. člen).

³ Občinski svet predstavlja zakonodajno telo in je s tem najpomembnejši organ občine, saj ima v pristojnosti funkcijo odločanja o konkretnih zadevah. Občinski svet sprejema statut občine, občinski proračun in zaključni račun, odloke in druge občinske akte, prostorske in druge plane razvoja, prav tako pa daje soglasje k prenosu nalog iz državne pristojnosti na občino. Ena izmed njegovih pomembnejših nalog je imenovanje in razreševanje članov nadzornega odbora ter člane komisij in odborov občinskega sveta ter nadzorovanje dela župana, podžupana in občinske uprave (ZLS 2007, 29. člen).

Na tem mestu je potrebno izpostaviti tudi posebnost slovenske lokalne samouprave in sicer ločene neposredne volitve za župana in občinski svet. Tak način izvolitve občinskih organov je sicer demokratičen, saj mandat županu za njegovo delo neposredno podeli prebivalstvo lokalne skupnosti, podobno je tudi pri izvolitvi članov občinskega sveta kot predstavniškega organa lokalne skupnosti; vendar pa pri takšni ureditvi ob vsakih volitvah obstaja velika možnost, da volivci izvolijo večino predstavnikov občinskega sveta, ki niso pripadniki iste ali sorodne županove politične opcije. Takšna ureditev je lahko neugodna, saj lahko med občinskim svetom in županom v primeru, ko prihajata iz nasprotnih političnih taborov, pride do prevelikega rivalstva, ki lahko ogrozi učinkovito delovanje lokalne skupnosti kot celote (Grad 1998: 127). Stanje, ko je večina članov občinskega sveta pripadnikov drugačne politične opcije kot je župan, imenujemo kohabitacija. Da lahko oba organa sodelujeta, se mora zagotoviti njuno medsebojno sodelovanje, ki je najbolj odvisno od dobre volje, strpnosti in politične kulture vpletenih (Haček et al 2008: 179; Grad 1998: 127).

Kljub temu kohabitacije nikakor ne smemo avtomatično povezovati s slabim sodelovanjem med županom in občinskim svetom. Ključni izsledki raziskave iz leta 2008 (Haček et al 2008) namreč kažejo, da v občinah, kjer je prisotna kohabitacija, ne prihaja do večjih nasprotovanj in trenj; celo nasprotno. V občinah, kjer ni bilo zaznati politične kohabitacije, je bila upravljavska sposobnost nižja kot upravljavska sposobnost v občinah s potrjenimi primeri le-te. Ne drži torej, da občina ne more dobro funkcionirati, če župan ne prihaja iz iste oziroma sorodne strankarske vrste kot vladajoča koalicija. Za učinkovito delovanje občine je torej najpomembnejše dobro sodelovanje med temeljnima občinskima organoma med katerima se običajno ne glede na strankarsko pripadnost razvije vzajemno koalicijsko sodelovanje, ki predstavlja eno izmed najpomembnejših določnic⁴, ki so potrebne za vzpostavitev stabilne predstavniške politične kulture na lokalni ravni (ibidem 2008). Podobno kot župan, ki išče podporo v občinskem svetu, jo iščejo tudi politične stanke znotraj občinskega sveta. S povezovanjem v koalicijo si porazdelijo odgovornost glede upravljanja občine, saj si posmezna politična stranka s tem zmanjša verjetnost, da bi jo volivci na naslednjih volitvah v primeru slabega upravljanja občine kaznovali hkrati pa si z oblikovanjem koalicije stranke zagotovijo večinsko podporo v zakonodajnem telesu lokalne skupnosti.

V nadaljevanju bomo preverili kakšne oblike koalicijskega povezovanja so bile vzpostavljene v slovenskih občinah v mandatnih obdobjih 1998–2002, 2002–2006 in 2006–2010 ter kakšen trend povezovanja lahko pričakujemo v prihodnosti. Dodatno vprašanje, ki se nam pri tem zastavlja pa se navezuje na vlogo političnih strank na lokalni ravni. Preveriti želimo ali politične stranke še vedno igrajo najpomembnejšo vlogo pri delovanju lokalne samouprave. Progresisti (progressives) namreč menijo,

⁴ Ostale določnice so še: pripravljenost na dialog, strpnost političnih predstavnikov, zaupanje, odprtost, socialni kapital posameznikov ipd.

da bi se politične stranke morale umakniti iz lokalne ravni, s čimer bi onеспособili moč političnih organizacij, hkrati pa naredili občinsko oblast bolj odgovorno lokalnemu prebivalstvu ter jo ubranili pred uničujočimi zunanjimi vplivi. Strankarstvo in politične vezi naj bi po njihovem mnenju ne imele nikakršne pozitivne funkcije. Nasprotno pa politologi menijo, da politične stranke ne igrajo zgolj pozitivne vloge, ampak so nujne za stabilno demokracijo tudi na lokalni ravni, saj politične povezave nudijo pomembne kognitivne informacije (Schaffner, Streb in Wright 2001: 8). Da bi se politične stranke popolnoma umaknile iz lokalne ravni je utopija, dejstvo pa je da se pojavlja vedno več organiziranih skupin državljanov (nestranskih list), ki se enakovredno potegujejo za prevzem oblasti in tako aktivno sodelujejo pri oblikovanju koalicij⁵ na lokalni ravni oblasti. Njihov vpliv na oblikovanje koalicij tako ni zanemarljiv zato je nestranskih listam oziroma nestranskih kandidatom nedvomno potrebno nameniti posebno pozornost, saj je njihova izvoljivost z vsakimi naslednjimi lokalnimi volitvami višja. S svojo prisotnostjo na lokalni ravni tako predstavljajo alternativo političnim strankam, hkrati pa postajajo vse bolj vplivni »politični« akterji, ki sodelujejo pri oblikovanju lokalnih politik.

Vsak akter v predstavniskem telesu je tako definiran kot bodisi član koalicije ali pa ne (De Swaan 1973: 143), čeprav se dejansko lahko pojavijo tudi takšni tako imenovani »neopredeljeni« akterji. Slednjih naj bi bilo precej malo, saj izsledki tujih raziskav koalicijskega povezovanja na lokalni ravni (Bäck 2003: 443–450) kažejo, da je še vedno mogoče precej jasno definirati (ne)člane koalicij ter da politične stranke v okviru procesa koalicijskega povezovanja stremijo k oblikovanju večinske koalicije, zlasti s tistimi političnimi strankami, ki so jim blizu po ideološki povezanosti in pa tudi glede zavzemanja za podobno reševanje odprtih problemov v občini (t.i. koalicija najmanjše razdalje). Največ neopredeljenih akterjev je tako moč zaslediti v lokalnih skupnostih, kjer ni vzpostavljene koalicije, ampak delujejo po principu projektnega sodelovanja.

Vse pogosteje se med strokovnjaki zastavlja vprašanje, kako poteka povezovanje med strankami in nestranskih kandidati, ki v zadnjih letih pridobivajo večino tako v občinskem svetu kakor tudi med župani. Pri preučevanju oblikovanja in delovanja koalicij na lokalni ravni ne smemo pozabiti na sedem ključnih dejavnikov⁶, ki vplivajo na oblikovanje različnih oblik koalicij, in sicer (Mellors v Mellors in Pijnenburg 1989: 7):

⁵ Kot »lokalno koalicijo« definiramo vsako skupino vsaj dveh političnih strank (in/ali drugih organiziranih skupin državljanov, ki se na lokalni ravni pogosto pojavljajo pod skupnim imenom nestranskih list), ki si v občinskem ali mestnem svetu želi pridobiti večino sedežev, s čimer si zagotovi nadzor nad oblastjo znotraj posamezne lokalne skupnosti (Haček et al. 2008: 149).

⁶ Predvsem institucionalna pravila, zgodovinska lokalna politična tradicija in socio-politični faktorji so najpomembnejši dejavniki, ki krojijo zastopanost in način povezovanja nestranskih kandidator ter nestranskih list.

- institucionalna pravila (odgovornost izvršilnega organa, postopek oblikovanja izvršilnega organa, volilna obdobja, odnos med izvršilnim organom in zakonodajnim organom); zakonodajne ovire in kompetence, politični status (pristojnosti glede oblikovanja politik, finančna avtonomija) ter volilni sistem, ki je precej ugoden za kandidate nestrankarskih kandidatov na lokalni ravni.
- zgodovinsko lokalno politično tradicijo (pretekle izkušnje, konflikti in sodelovanje (tako med političnimi strankami kot njihovimi voditelji tako na nacionalnem kot tudi na lokalnem nivoju oblasti); evolucija političnih strank na lokalnem nivoju, spremembe v podpori politične stranke, pretekli vzorci vodenja stranke). Centrale političnih strank (ki preferirajo ali izključujejo možnost sodelovanja s specifičnimi političnimi strankami ali/in drugimi akterji tako na nacionalni ravni kakor tudi na lokalni ravni) imajo precejšen vpliv pri odločanju ali se bodo povezovale z nestrankarskimi kandidati ali ne.
- motivacijske faktorje (pridobitev funkcij/vpliva nad politikami, narava oblasti na lokalnem nivoju, ideološke in osebne kompatibilnosti, kratkoročne, srednjeročne in dolgoročne strategije);
- vertikalne in horizontalne faktorje (kompatibilnost ali/in konflikt v vlogah in pogajalskih stilih strankarskih akterjev, ideološki prostor med političnimi strankami, stopnja, do katere je lokalna strankarska politika »nacionalizirana«);
- notranje strankarsko okolje (stopnja nadzora centrale nad lokalnimi odbori, stopnja lokalnega strankarskega aktivizma, vprašanje ali imajo politične stranke na nacionalnem nivoju strategijo za delovanje na lokalnem nivoju in/ali vidijo lokalni nivo predvsem kot »laboratorij« na bodočo nacionalno koalicijsko delovanje; interesi izvoljenih političnih funkcionarjev v lokalni in nacionalni areni);
- socio-politične faktorje (stopnja strankarske politizacije, narave lokalne ekonomije, urbano ali ruralno okolje, bližina nacionalnih volitev, pojav novih strank ali močnih nestrankarskih gibanj, volilna udeležba, osebnosti lokalnih voditeljev);
- zunanji faktorji (vpliv lokalnega upravnega aparata, percepcija lokalnih medijev, različni pomembni lokalni dogodki).

Za razumevanje koalicijskega obnašanja in ravnanja na lokalni ravni oblasti je poleg institucionalnih potrebno poznati tudi politična pravila,⁷ ki določajo okvirje, znotraj

⁷ S sistemom lokalnih volitev se urejajo volitve različnih organov lokalne samouprave – poleg volitev v občinske svete namreč Zakon o lokalnih volitvah ureja še volitve županov (župan je v vseh slovenskih občinah izvoljen po dvokrožnem absolutnem večinskem volilnem sistemu) ter volitve krajevnih, vaških in četrtnih skupnosti. Temeljna načela za volitve predstavniških organov so neposrednost, splošnost in enakost volilne pravice. Znotraj sistema volitev v občinske svete ločimo dva popolnoma različna volilna sistema. Večinski volilni

katerih se koalicije oblikujejo in nadalje tudi delujejo. Prostor koalicijskega oblikovanja se na lokalni ravni oblasti (v primerjavi z nacionalno) premakne iz izvršilne veje v zakonodajno vejo oblasti, čigar vzrok lahko iščemo v specifični nacionalni institucionalni ureditvi; saj neposredno izvoljeni župan, veliko bolj kot koalicijsko podporo za izvolitev potrebuje in išče koalicijsko podporo za vladanje znotraj občinskega sveta.

Za naše preučevanje najpomembnejša oblika koalicije znotraj občinskega sveta je t.i. zmagovalna koalicija, ki nadzoruje dovolj glasov, da lahko znotraj nekega predstavniškega telesa doseže večino. Ločimo med dvema vrstama zmagovalnih koalicij, in sicer (De Swaan 1973: 49–79):

- a) manjšinsko zmagovalno koalicijo, ki nadzoruje manj kot polovico sedežev v predstavniškem telesu, kljub temu pa nadzoruje oblast znotraj neke lokalne skupnosti; tovrstna koalicija deluje le v primeru, če je opozicija razdeljena oziroma neenotna; in
- b) večinsko zmagovalno koalicijo, ki nadzoruje v predstavniškem telesu vsaj en glas več od polovice vseh možnih glasov. Znotraj te, najpogostejše vrste koalicije obstaja še več podtipov in sicer: minimalna zmagovalna koalicija (Von Neumann in Morgenstern 1967) – vključuje toliko političnih strank ali drugih organiziranih skupin, kot je nujno potrebno za zagotovitev večine v predstavniškem telesu; koalicija minimalnega obsega (Riker 1962) – vključuje kar najmanjše število političnih strank, ki imajo skupaj čim

sistem se uporablja v občinah z manjšim številom članov občinskega sveta, t. j. občinah, katerih občinski svet ima 12 ali manj članov (takih občin je bilo ob zadnjih lokalnih volitvah 64). Gre za enokrožni relativni večinski volilni sistem, ki dopušča večjo možnost uveljavitve posameznikov in daje manj političnega prostora strankam, kar omogoča tudi lažjo izvolitev nestranskih kandidatov. Tak sistem je za lokalno samoupravo bolj primeren, kar predvsem velja za manjše občine, v katerih je zavest prebivalcev pripadnosti lastni občini močnejša in kjer je vpliv posameznega volivca večji. Pri večinskih volitvah se glasuje o posameznih kandidatih. Volivec lahko glasuje največ o toliko kandidatih, kolikor članov občinskega sveta se voli v njegovi volilni enoti. Pogoj za izvolitev je relativna večina, kar pomeni, da je izvoljen tisti kandidat, ki je dobil največ glasov (v eno mandatni volilni enoti) oziroma tisti kandidati, ki so dobili največ glasov (v več mandatni volilni enoti). V občinah z večjim številom članov občinskega sveta in v mestnih občinah pa je v uporabi proporcionalen volilni sistem, pri katerem gre za glasovanje o listah kandidatov.

Pri proporcionalnem sistemu volitev je občina lahko le ena volilna enota (v večini primerov pa se deli na nekaj volilnih enot), v kateri se mandati delijo po d'Hondtovem sistemu, ki pa se – če je občina razdeljena na več volilnih enot – kombinira s formulo enostavnega količnika, na podlagi katere se delijo mandati v volilnih enotah. Z liste kandidatov je izvoljenih toliko kandidatov, kolikor mandatov je dobila lista. Pri tem je v skladu z načeli lokalne samouprave zagotovljena določena stopnja vpliva volivcev na izbiro oseb. Stopnja vpliva volivcev na izbiro oseb je zagotovljena s preferenčnim glasovanjem. Na podlagi izkušenj z doslej izvedenih lokalnih volitev lahko ugotovimo, da bi lahko bil vpliv posameznega volivca na personalno sestavo predstavniškega telesa še večji, kar zlasti velja za občine, v katerih je v uporabi proporcionalni volilni sistem (Zakon o lokalnih volitvah).

manjše, a še vedno večinsko, število glasov v predstavniskem telesu ter koalicija minimalne razdalje (Leiserson 1966; Axelrod 1970), kar pomeni da gre za koalicijo, ki združuje politične akterje s kar najmanjšo ideološko različnostjo. V nadaljevanju se bomo pri proučevanju koalicij nanašali na empirične podatke, saj želimo ugotoviti koristne in zanimive posplošitve koalicijskega povezovanja in oblikovanja v preučevanih slovenskih občinah, kjer bomo nekaj več pozornosti namenili povezovanju nestranskih akterjev.

2 Primerjalna analiza koalicijskega povezovanja v občinskih svetih slovenskih občin – v mandatih 1998–2002, 2002–2006 in 2006–2010

Analizo⁸ koalicijskega povezovanja v slovenskih občinah v zadnjih treh mandatnih obdobjih smo opravili s pomočjo štirih raziskovalnih vprašanj, na podlagi katerih smo preučevali:

- oblike koalicijskega povezovanja v slovenskih občinah,
- oblike koalicijskega povezovanja glede na strankarsko pripadnost župana v občini⁹ (ali strankarska pripadnost župana vnaprej določa obliko koalicijskega sodelovanja),
- oblike koalicijskega povezovanja glede na velikost občine (ali velikost občine vnaprej
- določa obliko koalicijskega povezovanja),
- strankarsko pripadnost župana glede na velikost občine (ali velikost občine vnaprej

⁸ Primerjali bomo podatke za mandate 1998–2002, 2002–2006 in 2006–2010. Raziskava dovolilnega koalicijskega povezovanja na lokalni ravni v slovenskih občinah v mandatih 1998–2002 in 2002–2006 je potekala od novembra 2006 do februarja 2007. V raziskavo je bilo vključenih vseh 193 občin, ki so bile ustanovljene pred letom oziroma v letu 1998; osemnajst občin, ki so bile ustanovljene v letih 2002 in 2006 v raziskavo na tej točki ni bilo vključenih. Realizacija vzorca se je gibala med 79,3% in 81,3%, glede na opazovane spremenljivke. Raziskava dovolilnega koalicijskega povezovanja na lokalni ravni v slovenskih občinah v mandatu 2006–2010 pa je potekala od novembra 2008 do vključno februarja 2009. V raziskavo je bilo vključenih 210 občin. Realizacija vzorca se je gibala med 75 in 77 odstotki glede na opazovane spremenljivke.

⁹Za boljši prikaz pridobljenih podatkov smo podatke tudi kategorizirali, in sicer v naslednje kategorije: levosredinski župani (župani LDS, DeSUS, SD, Zares in levosredinskih koalicij), desnosredinski župani (župani SDS, NSi, SLS in desnosredinskih koalicij), nestranskih župani (župani, izvoljeni na nestranskih listah) in drugo (SNS, DS). Za nestranskih kandidate smo šteli tiste kandidate, ki niso nastopili kot kandidati politične stranke; tiste župane, ki jih je na volitvah podpirala več kot ena politična stranka pa smo označili kot župane koalicij (koalicija C-D – koalicija desnosredinskih strank in koalicija C-L – koalicija levosredinskih strank ter mešana koalicija, kjer je kandidata na volitvah podprla vsaj po ena politična stranka iz vsakega od političnih polov), ostali župani pa so bili navedeni glede na to, na kateri listi politične stranke so nastopili na volitvah.

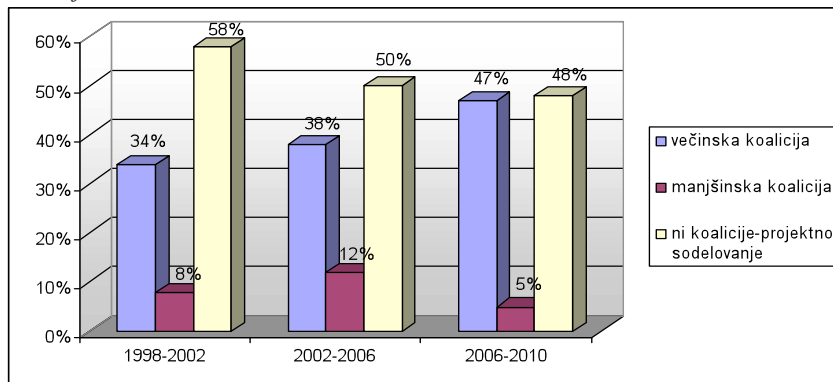
- določa strankarsko pripadnost župana).

2.1 Oblika koalicijskega povezovanja v slovenskih občinah

Podatki o oblikah koalicijskega povezovanja,¹⁰ ki so bile vzpostavljene v občinskih svetih slovenskih občin v preučevanih mandatnih obdobjih (graf 1) nam prikazujejo,

da je najbolj pogosto pravzaprav nepovezovanje oziroma projektno sodelovanje. Slednje pomeni, da občinski svetniki glasujejo za vsak primer posebej, da med seboj nimajo sklenjenih dogovorov o tem, da bodo podprli odločitve glede na strankarsko pripadnost in da jih vodijo predvsem lokalni in ne strankarski interesi. V mandatu 2006–2010 je bilo projektno sodelovanje le še v enodstotni prednosti pred povezovanjem v večinsko koalicijo, medtem ko je bilo v prejšnjih dveh preučevanih mandatnih obdobjih precej bolj pogosto kot pa oblikovanje večinske koalicije.

Graf 1: Oblike koalicijskega povezovanja v občinah: primerjava treh mandatnih obdobj



¹⁰ Na podlagi pridobljenih informacij smo oblikovali kategoriziran seznam različnih oblik koalicijskega povezovanja: večinsko koalicijo desnosredinskih strank, večinsko koalicijo levosredinskih strank, večinsko koalicijo največjih razlik (koalicija med političnimi strankami iz desnega in levega pola), večinsko koalicijo nestranskih (koalicijo sestavljajo samo svetniki iz nestranskih list), večinsko koalicijo »neznano« (podatki o tem, kdo sestavlja večinsko koalicijo, niso zanesljivi), manjšinsko koalicijo desnosredinskih strank, manjšinsko koalicijo levosredinskih strank, manjšinsko koalicijo največjih razlik (koalicijo med političnimi strankami iz desnega in levega pola), manjšinsko koalicijo nestranskih (koalicijo sestavljajo samo svetniki iz nestranskih list), manjšinsko koalicijo »neznano« (podatki o tem, kdo sestavlja manjšinsko koalicijo, niso zanesljivi) in ni koalicije – projektno sodelovanje. Za nadaljnjo analizo smo uporabili združevanje zgoraj navedenih oblik v preprostejše, za analizo primernejše oblike koalicijskega sodelovanja (kategoriziran prikaz). Vse oblike večinskih koalicij smo združili v novo kategorijo *večinska koalicija*, vse oblike manjšinskih koalicij v novo kategorijo *manjšinska koalicija* in, kjer ni bilo sestavljene oziroma oblikovane koalicije, v novo kategorijo *ni koalicije – projektno sodelovanje*.

Vir: Raziskava »Upravljaljska sposobnost in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah« (Fakulteta za družbene vede, 2007); N = 146 ter Raziskava »Koalicijsko povezovanje ter odnosi med izvršilno in zakonodajno oblastjo v občini« (N = 162), 2010.

Če podrobneje primerjamo rezultate preteklih treh mandatov (1998–2002, 2002–2006 in 2006–2010) lahko opazimo več ključnih sprememb. Prva je porast večinskih koalicij, iz 34 odstotkov v mandatu 1998–2002 na 38 odstotkov v mandatu 2002–2006 ter na 47 odstotkov v mandatu 2006–2010. Če analiziramo tipe koalicij glede na desnosredinske oziroma levosredinske preference povezovanja ugotovimo, da se trend prejšnjih mandatnih obdobij (ko je bilo v mandatu 1998–2002 oblikovanih 20 večinskih desnosredinskih koalicij ter 12 večinskih levosredinskih koalicij oziroma 18 večinskih desnosredinskih koalicij ter 6 večinskih levosredinskih koalicij v mandatu 2002–2006) nadaljuje tudi v zadnjem mandatu, saj so večinske desnosredinske koalicije še vedno v precejšnji prednosti (24 večinskih desnosredinskih koalicij ter 12 večinskih levosredinskih koalicij) pred levosredinskimi koalicijami (glej tabele 1, 2 in 3). V kategorijo največjih preskokov pa moramo uvrstiti »večinsko koalicijo največjih razlik« ter »večinsko koalicijo – nestransarska«. Prva je iz 11 primerov v mandatu 1998–2002 ter 18 primerov v mandatu 2002–2006 porasla na kar 28 primerov v mandatu 2006–2010, ter postala najbolj pogosta oblika večinskega koalicijskega povezovanja. Večinska koalicija – nestransarska, pa je doživela še večji preskok iz nič primerov v mandatu 1998–2002 na dva primera v mandatu 2002–2006 ter na kar 12 takšnih koalicij v mandatu 2006–2010. Druga sprememba se kaže v rahlem upadanju projektnega oz. ad hoc sodelovanja, saj je bilo v mandatu 1998–2002 v 58 odstotkih občin vzpostavljeno projektno sodelovanje, v mandatu 2002–2006 je odstotek že nekoliko upadel, in sicer na 50 odstotkov, v mandatu 2006–2010 pa še za nadaljnja dva odstotka (48 odstotkov).

Najmanj zastopana oblika koalicijskega povezovanja je po pričakovanju manjšinska koalicija, saj le-ta iz prvotnih 8 odstotkov v mandatu 1998–2002 sicer poraste na 12 odstotkov v mandatu 2002–2006, nato pa v mandatu 2006–2010 zopet pade na 5 odstotkov. V mandatu 1998–2002 so z enakim številom zastopane desnosredinske in levosredinske manjšinske koalicije (v po treh občinah) ter po enkrat manjšinska koalicija največjih razlik in manjšinska koalicija nestransarskih; medtem ko je bilo v mandatu 2002–2006 možno zaslediti precejšen porast desnosredinskih manjšinskih koalicij, ki so se pojavile v kar devetih občinah ter manjšinskih koalicij maksimalnih razlik s štirimi primeri. V zadnjem preučevanem mandatu pa smo skupno zabeležili najnižji odstotek primerov manjšinskih koalicij in kar je tu predvsem zanimivo, da so vse oblike manjšinskih koalicij popolnoma enakomerno zastopane in sicer vsaka s po dvema primeroma. Tudi v prihodnje pričakujemo, da se delež manjšinskih koalicij ne bo bistveno spreminjal, nekoliko težje pa je napovedati gibanje števila večinskih koalicij in projektnega sodelovanja, katerih delež je bil v zadnjem

mandatu skoraj identičen. Glede na vedno večje nezaupanje v strankarsko politiko ter na porast nestranskih kandidatov, ki naj ne bi bili vezani na politične dogovore predvidevamo, da bo tudi v prihodnje v slovenskih občinah prevladovalo nepovezovanje oziroma projektno sodelovanje, znotraj katerega naj bi glasovanje ne bilo vezano na politične dogovore vpletenih akterjev.

2.2 Oblike koalicijskega povezovanja v občinskem svetu glede na strankarsko pripadnost župana

Upamo si trditi, da je pripadnost politični stranki na lokalni ravni v primerjavi z nacionalno ravni manjšega pomena. Na lokalni ravni se v ospredje namreč postavljajo lokalni interesi pred interesi posamezne stranke, saj so stranke iz levega in desnega pola pripravljene medsebojno sodelovati in se tako povezovati tudi v večinsko koalicijo največjih razlik. Na nacionalni ravni se slednje ne zgodi pogosto, saj stranke ostajajo na svojih polih in pri svojih političnih prepričanjih. Dodatno lahko zgornjo tezo potrdimo še s podatkom, da na lokalni ravni z vsakim mandatnim obdobjem narašča število večinskih nestranskih koalicij, katerega vzrok je potrebno iskati tudi v vse večji izvoljivosti nestranskih kandidatov v občinski svet.

Tabela 1: Strankarska pripadnost župana in oblika koalicijskega sodelovanja v občinskem svetu (mandat 1998–2002)

Strankarska pripadnost župana	Oblika koalicijskega sodelovanja										Ni koalicije - projektno sodelovanje	Skupaj
	Večstranska koalicija C-D	Večstranska koalicija C-L	Večstranska koalicija max-razlik	Večstranska koalicija nezdrava	Manjšinska koalicija C-D	Manjšinska koalicija C-L	Manjšinska koalicija max-razlik	Manjšinska koalicija nestrankarska	Manjšinska koalicija nezdrava	Ni koalicije - projektno sodelovanje		
LDS	1	4	2	2	0	0	0	0	0	9	18	
SDS	4	1	0	1	1	0	0	0	1	11	19	
ZLSP - SD	0	2	0	1	0	0	0	0	0	5	8	
SLS	6	1	4	3	1	0	1	0	1	19	36	
SNP - NSI	5	0	1	1	1	0	0	0	0	7	15	
Koalicija C-D	2	0	0	0	0	1	0	0	0	3	6	
Koalicija C-L	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	
Mišarinska koalicija	1	0	2	0	0	0	0	0	0	0	3	
Nestrankarski	1	4	2	4	0	1	0	1	1	32	46	
SNS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	
Skupaj	20	12	11	12	3	3	1	1	3	87	153	

Vir: Raziskava »Upravljalvska sposobnost in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah« (Fakulteta za družbene vede, 2007); N = 153.

Tabela 2: Strankarska pripadnost župana in oblika koalicijskega sodelovanja v občinskem svetu (mandat 2002–2006)

Oblika koalicijskega sodelovanja												
Strankarska pripadnost župana	Verziska koalicija C-D	Verziska koalicija C-L	Verziska koalicija max.-razik	Verziska koalicija nestrankska	Verziska koalicija neznana	Majstinska koalicija C-D	Majstinska koalicija C-L	Majstinska koalicija max.-razik	Majstinska koalicija nestrankska	Majstinska koalicija neznana	Ni koalicije-projetno sodelovanje	Skupaj
LDS	0	2	2	0	3	0	0	1	0	0	12	20
SOS	3	0	2	0	1	2	0	0	0	0	5	13
ZLSD - SD	0	1	1	0	2	0	0	0	0	1	6	11
SLS	8	0	4	0	4	2	0	2	0	0	16	36
SMD - NSI	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	5	7
Koalicija C-D	2	0	1	0	0	2	1	0	0	0	1	7
Mestna koalicija	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Mestninski	3	3	6	2	6	3	2	1	1	1	33	61
Skupaj	18	6	18	2	16	9	3	4	1	2	78	157

Vir: Raziskava »Upravljalvska sposobnost in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah« (Fakulteta za družbene vede, 2007); N = 157.

Tabela 3: Strankarska pripadnost župana in oblika koalicijskega sodelovanja v občinskem svetu (mandat 2006–2010)

Strankarska pripadnost župana	Oblika koalicijskega sodelovanja															
	Večinska koalicija C-D	Večinska koalicija C-L	Večinska koalicija max./razlik	Večinska koalicija nestrankarska	Večinska koalicija nezarna	Majnsinska koalicija C-D	Majnsinska koalicija C-L	Majnsinska koalicija koalicija max./razlik	Majnsinska koalicija nestrankarska	Majnsinska koalicija nezarna	NI koalicijsko sodelovanje	– Skupaj				
LDS	1	3	2	0	0	1	0	0	1	0	6	14				
SOS	6	0	2	1	1	0	0	0	0	0	14	24				
SD	1	5	2	3	0	0	0	0	0	0	3	14				
SLS	7	2	9	4	0	0	0	1	0	0	12	35				
SNS	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1				
NSI	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	6	8				
Koalicija C-D	2	0	3	0	0	0	0	0	0	0	3	8				
Koalicija C-L	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1				
Mišena koalicija	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1				
Nestrankski	6	2	9	3	0	1	2	0	1	0	30	54				
Skupaj	24	12	28	12	1	2	2	2	2	0	75	160				

Vir: Raziskava »Koalicijsko povezovanje ter odnosi med izvršilno in zakonodajno oblastjo v občini«(Fakulteta za družbene vede, 2010); N = 160.

Vlogi župana in občinskega sveta v odločevalskem procesu sta tesno prepleteni in soodvisni. Strankarska pripadnost župana tako predstavlja eno izmed najbolj pomembnih neodvisnih spremenljivk še posebej v primeru, ko želimo podatke o oblikah koalicijskega povezovanja v občinskih svetih nadgraditi z analizo vplivov na oblikovanje medsvetniškega povezovanja. V ta namen smo v nadaljevanju naše analize zaradi večje preglednosti spremenljivki »strankarska pripadnost župana« in »oblika koalicijskega sodelovanja v občinskem svetu« kategorizirali (glej tabele 4, 5 in 6). Župane smo tako razdelili v tri skupine in sicer: levosredinske, desnosredinske in nestranskarke župane.

Na vseh predhodnih lokalnih volitvah se delež izvoljenih županskih nestranskarke kandidatov glede na število vloženih kandidatur sicer ni bistveno razlikoval (40%, 36%, 40%), vendar pa je postalo očitno, da je trend naraščajoče usmerjen v korist nestranskarke kandidatov in list, ki so postali skoraj v vseh tipih občin praviloma uspešnejši od etabliranih političnih strank (Brezovšek in Smerkolj 2011). Razloge je mogoče iskati predvsem v uporabi dvokrožnega absolutnega večinskega sistema za volitve županov (Haček 2004: 71–72) ter močni tradiciji nestranskarstva na Slovenskem (Lukšič 1994), saj se volivci rajši odločajo za podporo strankarsko neopredeljenemu kandidatu in ki ga poznajo tudi osebno.

Tabela 4: Levosredinski župan in oblika koalicijskega sodelovanja v občinskem svetu

Strankarska pripadnost župana (levosredinski)	Oblika koalicijskega sodelovanja (kategorizirana)			
	Večinska koalicija	Manjšinska koalicija	projektno sodelovanje	Skupaj
1998-2002	44%	4%	52%	100%
2002-2006	35%	6%	59%	100%
2006-2010	64%	7%	29%	100%

Vir: Raziskava »Upravljaljska sposobnost in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah« (Fakulteta za družbene vede, 2007); N = 146 ter Raziskava »Koalicijsko povezovanje ter odnosi med izvršilno in zakonodajno oblastjo v občini« (N = 162), 2010.

Tabela 5: Desnosredinski župan in oblika koalicijskega sodelovanja v občinskem svetu

Strankarska pripadnost župana (desnosredinski)	Oblika koalicijskega sodelovanja (kategorizirana)			Skupaj
	Večinska koalicija	Manjšinska koalicija	Ni koalicije – projektno sodelovanje	
1998-2002	33%	10%	57%	100%
2002-2006	43%	14%	43%	100%
2006-2010	51%	1%	48%	100%

Vir: Raziskava »Upravljaljska sposobnost in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah« (Fakulteta za družbene vede, 2007); N = 146 ter Raziskava »Koalicijsko povezovanje ter odnosi med izvršilno in zakonodajno oblastjo v občini« (N = 162), 2010.

Tabela 6: Nestrankarski župan in oblika koalicijskega sodelovanja v občinskem svetu

Strankarska pripadnost župana (nestrankarski)	Oblika koalicijskega sodelovanja (kategorizirana)			Skupaj
	Večinska koalicija	Manjšinska koalicija	Ni koalicije- projektno sodelovanje	
1998-2002	23%	7%	70%	100 %
2002-2006	33%	13%	54%	100 %
2006-2010	37%	7%	56%	100 %

Vir: Raziskava »Upravljaljska sposobnost in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah« (Fakulteta za družbene vede, 2007); N = 146 ter Raziskava »Koalicijsko povezovanje ter odnosi med izvršilno in zakonodajno oblastjo v občini« (N = 162), 2010.

Če mandatno obdobje 2006–2010 primerjamo s prejšnjima mandatoma, opazimo nekaj trendov. Občine z levosredinskimi župani so imele v zadnjem mandatu (2006–2010) sklenjenih več večinskih koalicij (64%) kot v prejšnjih dveh mandatih (1998–2002 – 44%; 2002–2006 – 35%); ravno nasprotno pa se je zgodilo z deležem projektne sodelovanja, saj se je iz 59% (mandat 2002–2006) znižal na 29% (2006–2010). Število manjšinskih koalicij v občinah z levosredinskim županom je skorajda zanemarljivo, saj so se v mandatnih obdobjih 1998–2002 in 2006–2010 oblikovale le dve, v mandatu 2002–2006 pa zgolj le ena manjšinska koalicija.

Ugotovimo lahko, da je v občinah z levosredinskimi župani (glej tabelo 4) večja verjetnost, da se bo tudi v prihodnje nadaljeval trend oblikovanja večinskih koalicij, saj si omenjeni župani v večji meri iščejo zaledje v občinskem svetu kot ostali.

Nekoliko sicer preseneča le podatek, da je bilo v zadnjem mandatu v občinah z levosredinskimi župani najmanj projektne sodelovanja (29%), saj je delež skoraj za polovico manjši, kot v občinah z desnosredinskimi (48%) in nestranskih župani (56%). Podoben trend smo zabeležili tudi v občinah z desnosredinskimi župani, saj se je število manjšinskih koalicij (v prvem analiziranem mandatu sedem, v drugem devet, v mandatu 2006–2010 pa zgolj ena manjšinska koalicija) precej zmanjšalo; povečalo pa se je število večinskih koalicij (iz 33% na 51%). Splošen pregled nam tako jasno pokaže, da je možnost oblikovanja manjšinske koalicije tako v občinah z desnosredinskim kakor tudi levosredinskim županom minimalna. V občinah z nestranskih župani je najpogostejša oblika koalicijskega povezovanja pravzaprav nepovezovanje oziroma projektno sodelovanje, saj je bilo v vseh treh preučevanih obdobjih prisotno v več kot polovici občin. Glede na način projektne delovanja je omenjena oblika povezovanja v občinah z nestranskih županom pričakovana. Odstotek projektne povezovanja se je sicer v primerjavi z mandatom 1998–2002 precej znižal (iz 70% na 56%), nasprotno pa se je odstotek večinskih koalicij iz 23% povzpел na 37%, a vseeno so večinske koalicije oblikovane zgolj v dobri tretjini občin, projektno sodelovanje pa je še vedno prisotno v več kot polovici občin z nestranskih županom na čelu.

Če si ogledamo razmerje med strankarsko pripadnostjo župana ter obliko koalicijskega (ne)povezovanja še nekoliko podrobneje (glej tabele 1, 2 in 3), lahko dobimo še nekatere zanimive izsledke. V občinah, kjer imajo nestranskih župane, se je v zadnjem mandatu (2006–2010) oblikovanje desnosredinskih večinskih koalicij podvojilo (6), kar je še posebej zanimivo v primerjavi z mandatom 1998–2002, ko so nestranskih župani več sodelovali z levosredinskimi večinskimi koalicijami. Najbolj »kooperativni« med vsemi, so župani Slovenske ljudske stranke ter nestranskih župani, saj v njihovih vrstah zabeležimo največ primerov projektne sodelovanja oziroma večinskih koalicij največjih razlik. V zadnjem preučevanem mandatu (2006–2010) je bilo mogoče opaziti naraščajoč trend projektne sodelovanja v občinah, ki jih vodijo župani Slovenske demokratske stranke, saj je iz 11 primerov v mandatu 1998–2002 in precejšnjem padcu v mandatu 2002–2006, ko so projektno sodelovanje imeli oblikovano le v 5 občinah, slednje naraslo kar na 14 primerov.

Če si natančneje ogledamo, kakšne oblike koalicij so prevladovalе v skupini večinskih koalicij v občinah z levosredinskimi župani, lahko ugotovimo (glej tabelo 3), da so ti župani praviloma sklepali koalicije med levosredinskimi strankami. To se je v mandatu 2006–2010 zgodilo v 67%, saj je bilo 8 od 12 levosredinskih večinskih koalicij sklenjenih v občinah z levosredinskimi župani. Zanimivo je, da dobimo popolnoma enak odstotek povezovanja tudi pri nasprotni politični opciji. Med desnosredinskimi župani in desnosredinskimi strankami, je bilo sklenjenih 16 od skupno 24 desnosredinskih koalicij.

Pri pregledu povezovanja nestranskih županov z določeno politično opcijo pa opazimo, da se je trend iz mandatnega obdobja 1998–2002, ko so se nestranskih kandidati bolj povezovali z večinsko levsredinsko koalicijo obrnil, saj je bilo omenjeno povezovanje v mandatu 2002–2006 popolnoma enakomerno porazdeljeno med večinsko desnosredinsko in večinsko levsredinsko koalicijo (s po tremi primeri), v mandatu 2006–2010 pa se trend nagiba k večjemu povezovanju med nestranskih župani in desnosredinskimi koalicijami, saj smo našli kar 6 takšnih primerov in le 2 ko so se omenjeni župani povezali z levsredinskimi večinskimi koalicijami. Kljub zgornjim podatkom je v občinah z nestranskih županom še vedno najpogostejše sklepanje večinskih koalicij največjih razlik, kar daje slutiti, da si župani že od začetka želijo oblikovati konsenzno večino, ki predstavlja najprimernejšo obliko uspešnega sodelovanja ne glede na stransko pripadnost, ki naj bi bila pri zadevah lokalnega pomena manj pomembna.

2.3 Oblika koalicijskega povezovanja glede na velikost občine

Za analiziranje posebnosti koalicijskega povezovanja v Sloveniji smo poleg stranskih pripadnosti analizirali še eno neodvisno spremenljivko, in sicer velikost občine¹¹ (glej tabele 7, 8 in 9). Podatki razkrivajo, da je v mandatu 2006–2010 v najmanjših občinah (do 2.000 prebivalcev) prevladovalo projektno sodelovanje (55%) (glej tabelo 9) iz česar lahko sklepamo, da manjše število občinskih svetnikov¹² nekoliko zmanjšuje možnosti, da bi se oblikovale kakršnekoli koalicije in s tem posledično politična zavezništva hkrati pa ugotavljamo, da nad političnimi interesi prevladujejo lokalni interesi, za katere je priporočljivo, da se zavzemajo vsi vpleteni zadobro vseh prebivalcev določene lokalne skupnosti. Podobne rezultate dobimo tudi v nekoliko večjih občinah¹³ (od 2.001 do 5.000 prebivalcev) saj njihov delež, v katerih v občinskih svetih ne oblikujejo koalicij, znaša 57% odstotkov.

V srednje velikih občinah (od 5.001 do 10.000 prebivalcev) lahko opazimo, da se prej ugotovljeni trend diametralno obrne, saj je razmerje med večinskimi koalicijami in nepovezovanjem (projektno sodelovanje) ravno obratno kot pri majhnih občinah. Večinska koalicija je tako vzpostavljena v več kot polovici občin (59%). Delež sklepanja večinskih koalicij z velikostjo občin še narašča, saj je v vseh opazovanih mandatih delež večinskih koalicij v največjih občinah najvišji.

¹¹ Merjeno glede na število prebivalcev v občini.

¹² V občinah do 2000 prebivalcev se število članov v občinskem svetu giblje med 7 in 11 (Državna volilna komisija, dostopno prek: <http://www.dvk.gov.si/LV2010/stclanovOS.html>)

¹³ V občinah med 2001 in 5000 prebivalcev se število članov v občinskem svetu giblje med 8 in 16.

Tabela 7: Oblika koalicijskega sodelovanja in velikost občine (klasificirano) – mandat 1998–2002

Velikost občine	Oblika koalicijskega sodelovanja			Skupaj
	Večinska koalicija	Manjšinska koalicija	Ni koalicije – projektno sodelovanje	
Do 2.000	6 (35%)	0 (0%)	11 (65%)	17 (100%)
2.001 – 5.000	15 (30%)	3 (6%)	32 (64%)	50 (100%)
5.001 – 10.000	12 (29%)	3 (7%)	27 (64%)	42 (100%)
10.001 – 20.000	11 (39%)	4 (14%)	13 (47%)	28 (100%)
Nad 20.000	12 (71%)	1 (6%)	4 (23%)	17 (100%)

Vir: Raziskava »Upravljalvska sposobnost in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah« (Fakulteta za družbene vede, 2007); N = 154.

Tabela 8: Oblika koalicijskega sodelovanja in velikost občine (klasificirano) – mandat 2002–2006

Velikost občine	Oblika koalicijskega sodelovanja			Skupaj
	Večinska koalicija	Manjšinska koalicija	Ni koalicije – projektno sodelovanje	
do 2.000	6 (35%)	1 (6%)	10 (59%)	17 (100%)
2.001 – 5.000	16 (30%)	7 (13%)	30 (57%)	53 (100%)
5.001 – 10.000	15 (36%)	4 (10%)	23 (55%)	42 (100%)
10.001 – 20.000	14 (48%)	5 (17%)	10 (35%)	29 (100%)
nad 20.000	10 (59%)	2 (12%)	5 (29%)	17 (100%)

Vir: Raziskava »Upravljalvska sposobnost in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah« (Fakulteta za družbene vede, 2007); N = 158.

Tabela 9: Oblika koalicijskega sodelovanja in velikost občine (klasificirano) – mandat 2006–2010

Velikost občine	Oblika koalicijskega sodelovanja			Skupaj
	Večinska koalicija	Manjšinska koalicija	Ni koalicije – projektno sodelovanje	
do 2.000	7 (35%)	2 (10%)	11 (55%)	20 (100%)
2.001 – 5.000	25 (38%)	3 (5%)	37 (57%)	65 (100%)
5.001 – 10.000	20 (59%)	1 (3%)	13 (38%)	34 (100%)
10.001 – 20.000	15 (52%)	2 (7%)	12 (41%)	29 (100%)
nad 20.000	9 (64%)	0 (0%)	5 (36%)	14 (100%)

Vir: Raziskava »Koalicijsko povezovanje ter odnosi med izvršilno in zakonodajno oblastjo v občini«. N = 162.

Če primerjamo izsledke iz mandata 2006–2010 (glej tabelo 9) s prejšnjima mandatoma (glej tabeli 7 in 8), lahko ugotovimo, da v mandatu 2006–2010 ostane razmerje med oblikami medsvetniškega sodelovanja v najmanjših občinah (do 2.000 prebivalcev) skoraj enako kot v prejšnjih dveh mandatih. V srednje majhnih občinah (od 2.001 do 5.000 prebivalcev) je v mandatu 2006–2010 nekoliko večji odstotek občin, kjer se v občinskih svetih oblikujejo večinske koalicije medtem ko je delež manjšinskih koalicij manjši.

V srednje velikih občinah (od 5.001 do 10.000 prebivalcev) opazimo precejšen porast večinskih koalicij (29% v mandatu 1998–2002, 36% v mandatu 2002–2006, 59% v mandatu 2006–2010), katerega posledica je padec deleža manjšinskih koalicij (7% v mandatu 1998–2002, 10% v mandatu 2002–2006, 3% v mandatu 2006–2010) in projektnega sodelovanja (64% v mandatu 1998–2002, 55% v mandatu 2002–2006, 38% v mandatu 2006–2010). V občinah z 10.001 do 20.000 prebivalci pa z vsakim naslednjim mandatnim obdobjem narašča delež večinskih koalicij, ki se je iz 39% povzpel na 52%. Pri skupini največjih občin (nad 20.000) je mogoče zaslediti nekoliko več projektnega sodelovanja ter popolno odsotnost sklepanja manjšinskih koalicij (6% v mandatu 1998–2002, 12% v mandatu 2002–2006). Ob primerjalni analizi vseh treh opazovanih mandatov lahko zaključimo, da se delež večinskih koalicij v z velikostjo občin povečuje, hkrati pa se z velikostjo občin manjša delež projektnega sodelovanja. Kljub temu pa smo v mandatu 2006–2010 zabeležili najvišji odstotek projektnega sodelovanja v občinah, ki imajo več kot 20.000 prebivalcev (36% v mandatu 2006–2010, 29% v mandatu 2002–2006 in 23% v mandatu 1998–2002). Longitudinalna analiza nam tako nakazuje, da je trend oblikovanja projektnega sodelovanja vedno bolj aktualen tudi v največjih občinah a kljub temu prevladujoča oblika povezovanja v omenjenem tipu občin tudi v prihodnje ostaja večinska koalicija.

2.4 Strankarska pripadnost župana glede na velikost občine

Omenjena povezava se neposredno sicer ne dotika oblikovanja koalicijskega sodelovanja v občinah, vendar nam nudi dodatne informacije o korelaciji med velikostjo občine (glede na število prebivalcev) ter strankarsko pripadnostjo izvoljenega župana (glej tabele 10, 11 in 12). Pretekla strankarska tradicija na lokalnem nivoju sicer nakazuje, da manjša ko je občina, večja verjetnost obstaja, da jo bo vodil desnosredinski župan, vendar mandat 2002–2006 v tem pogledu rahlo odstopa, saj je bilo v najmanjših občinah (do 2.000 prebivalcev) le 18% desnosredinskih županov. Vzroka ne gre iskati v strankarskem preobratu (prevlada levosredinskih županov nad desnosredinskimi), ampak v uspehu nestrankskih županov. Le-ti so v primerjavi z letom 1998–2002, ko so bili prisotni v 38% najmanjših občin, svoj rezultat skorajda podvojili (65%), v mandatu 2006–2010 pa se je rezultat ponovno približal tistemu iz leta 1998–2002 (36%).

Med vsemi opazovanimi župani v mandatu 2006–2010 je največ tistih iz desnosredinskih političnih strank (91), sledijo jim nestranski (73), levosredinski (33) in nato drugi (8). V najmanjših občinah (do 2.000 prebivalcev) so v zadnjem mandatu prevladovali desnosredinski župani (55%), sledili so jim nestranski župani (36%), najmanj pa je bilo izvoljenih levosredinskih županov. Desnosredinski župani so v kategoriji najmanjših občin v primerjavi z mandatom 2002–2006 svoj uspeh potrojili, saj so bili izvoljeni v več kot polovici občin natančneje v 55% (v predhodnem mandatu pa so bili izvoljeni le v 18%). Podobno razmerje med strankarsko pripadnostjo župana se odraža tudi v kategoriji srednje majhnih (2.001–5.000) in srednje velikih občin (5.001–10.000), kjer desnosredinski župani prevladujejo pred nestranskimi župani; le v velikih občinah (10.001–20.000) pa je za 2% več nestranskih županov (glej tabelo 12). Pri tem ne smemo pozabiti omeniti, da se je delež izvoljenih levosredinskih županov v tej kategoriji občin zmanjšal kar za polovico (v mandatu 2002–2006 jih je bilo izvoljenih še 38%, v mandatu 2006–2010 pa le še 19%). Pri največjih občinah pa je zanimiv podatek, da se je v mandatu 2006–2010, število levo in desnosredinskih županov popolnoma izenačilo (6 županov), pretirano za njimi pa ne zaostajajo niti nestranski župani (5 županov). V primerjavi s predhodnimi mandati so največ pridobili desnosredinski župani, saj se je njihova izvoljivost iz prejšnjega mandata povečala za 10%.

Tabela 10: Strankarska pripadnost župana in velikost občine (klasificirano) – mandat 1998–2002

Velikost občine	Strankarska pripadnost župana				Skupaj
	Levosredinski	Desnosredinski	Nestranski	Drugo	
Do 2.000	2 (13%)	7 (44%)	6 (38%)	1 (5%)	16 (100%)
2.001 – 5.000	5 (10%)	25 (52%)	18 (38%)	0 (0%)	48 (100%)
5.001 – 10.000	3 (7%)	24 (60%)	11 (28%)	2 (5%)	40 (100%)
10.001 – 20.000	10 (36%)	10 (36%)	8 (28%)	0 (0%)	28 (100%)
Nad 20.000	7 (47%)	4 (27%)	3 (20%)	1 (6%)	15 (100%)
SKUPAJ	27 (18%)	70 (48%)	46 (31%)	4 (3%)	147 (100%)

Vir: Raziskava »Upravljaljska sposobnost in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah« (Fakulteta za družbene vede, 2007); N = 147.

Tabela 11: Strankarska pripadnost župana in velikost občine (klasificirano) – mandat 2002–2006

Velikost občine	Strankarska pripadnost župana				Skupaj
	Levosredinski	Desnosredinski	Nestrankarski	Drugo	
Do 2.000	2 (12%)	3 (18%)	11 (65%)	1 (5%)	17 (100%)
2.001 – 5.000	5 (10%)	25 (47%)	23 (43%)	0 (0%)	53 (100%)
5.001 – 10.000	7 (17%)	22 (52%)	13 (31%)	0 (0%)	42 (100%)
10.001 – 20.000	11 (38%)	9 (31%)	9 (31%)	0 (0%)	29 (100%)
Nad 20.000	6 (38%)	4 (25%)	5 (31%)	1 (6%)	16 (100%)
SKUPAJ	31 (20%)	63 (40%)	61(39%)	2 (1%)	157 (100%)

Vir: Raziskava »Upravljaljska sposobnost in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah« (Fakulteta za družbene vede, 2007); N = 157.

Tabela 12: Strankarska pripadnost župana in velikost občine (klasificirano) – mandat 2006–2010

Velikost občine	Strankarska pripadnost župana				Skupaj
	Levosredinski	Desnosredinski	Nestrankarski	Drugo	
Do 2.000	2 (9%)	12 (55%)	8 (36%)	0 (0%)	22 (100%)
2.001 – 5.000	10 (12%)	40 (48%)	33 (39%)	1 (1%)	84 (100%)
5.001 – 10.000	8 (17%)	21 (46%)	14 (30%)	3 (7%)	46 (100%)
10.001 – 20.000	7 (19%)	12 (34%)	13 (36%)	4 (11%)	36 (100%)
Nad 20.000	6 (35%)	6 (35%)	5 (30%)	0 (0%)	17 (100%)
SKUPAJ	33 (16%)	91 (44%)	73 (36%)	8 (4%)	205 (100%)

Vir: Raziskava »Upravljaljska sposobnost in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah« (Fakulteta za družbene vede, 2007); N = 157.

3 Ugotovitve

Ključne ugotovitve analize¹⁴ koalicijskega povezovanja v slovenskih občinah smo razdelili na 4 sklope, in sicer: (1) zastopanost posameznih oblik koalicijskega povezovanja v slovenskih občinah; (2) oblike koalicijskega povezovanja glede na strankarsko pripadnost župana v občini; (3) oblike koalicijskega povezovanja glede na velikost občine in (4) strankarska pripadnost župana glede na velikost občine

1) V slovenskih občinah je v vseh analiziranih mandatih prevladovalo projektno sodelovanje, iz česar lahko sklepamo, da občinski svetniki ne dajejo prednosti strankarskim ampak lokalnim interesom. Odločanje se v občinskem svetu po mnenju Grada (1998: 40) precej razlikuje od odločanja v parlamentu, saj so na dnevnem redu odločanja občinskega sveta v ospredju konkretni problemi, ki jih je potrebno rešiti v korist skupnosti, zato naj bi bile politične razlike in politično merjenje moči med političnimi strankami manj izrazito kot na državni ravni, hkrati pa se izpostavlja dejstvo, da se morajo odločitve sklepati v korist prebivalcev lokalne skupnosti in ne zaradi koristi določene stranke. Osebnosti v procesu oblikovanja koalicij so tako pogosto pomembnejše kot znotraj strankarska pravila, kar se kaže predvsem v vse večji izvoljivosti nestrankarskih kandidatov. Glede na longitudinalno analizo lahko sicer na splošno ugotovimo rahel upad oblikovanja projektnega delovanja in posledično pogostejšega oblikovanja večinskih koalicij a kljub temu projektno sodelovanje ostaja najpogostejša oblika povezovanja. Možni razlog za porast oblikovanja večinskih koalicij je sicer mogoče iskati v vedno večjem zavedanju, da je tudi na lokalni ravni za učinkovito delovanje potrebno vzpostaviti organizirano in profesionalno politično telo, ki med občinskimi svetniki uživa večinsko podporo, hkrati pa se tudi odločitve znotraj takšne strukture precej lažje izglasujejo. Nenazadnje lahko le kooperativni občinski svet vodi do učinkovitega delovanja lokalne skupnosti. Delež manjšinskih koalicij je nekoliko težje pojasniti, saj ne nakazuje nikakršnega trenda (narašča in potem zopet upada), prav tako predstavlja precej redko obliko povezovanja na lokalni ravni.

2) Pri strankarski pripadnosti župana in obliki koalicijskega povezovanja v občinskem svetu je mogoče zaznati nekatere zakonitosti, vseeno pa ne moremo govoriti o popolni vzročni odvisnosti. Ugotovimo lahko povečan delež levosredinskih županov, ki jih v občinskem svetu podpira večinska koalicija ter zmanjšanje projektnega sodelovanja pri isti skupini županov. Desnosredinski župani so precej zmanjšali število manjšinskih koalicij in sicer jih je bilo v obdobju 1998–2002 še 10%, v mandatnem obdobju 2006–2010 pa le še 1 %. V občinah na čelu

¹⁴ Pri sklepnih ugotovitvah analize so mogoča odstopanja (odkloni) od statistično obdelanih podatkov zaradi klasificiranja enot v razrede, odstopanj v pridobljenih podatkih, pri čemer so se raziskovalci zanašali na verodostojnost izjav anketiranih ter zaradi kompleksnosti odločanja znotraj posameznega občinskega sveta, kjer so se razmerja moči lahko spremenila tudi med tekočim mandatom zaradi objektivnih ali subjektivnih razlogov.

katerih so nestranski župani se je v zadnjem mandatu (2006–2010) podvojilo oblikovanje desnosredinskih večinskih koalicij, kar je še posebej zanimivo v primerjavi z mandatom 1998–2002, ko so nestranski župani precej pogosteje sodelovali z levosredinskimi večinskimi koalicijami. Kljub zgornjim podatkom pa je v občinah z nestranskim županom med vsemi oblikami koalicij še vedno najpogostejše sklepanje večinskih koalicij največjih razlik, kar daje slutiti, da si župani že od začetka želijo oblikovati konsenzno večino, ki predstavlja najprimernejšo obliko uspešnega sodelovanja ne glede na stransko pripadnost, ki pri zadevah lokalnega pomena nima tolikšnega pomena. Kot najpogostejša oblika koalicijskega povezovanja v občinah z nestranskim županom pa še vedno ostaja pravzaprav nepovezovanje oziroma projektno sodelovanje, saj je bilo v vseh treh preučevanih obdobjih prisotno v več kot polovici občin. Kot najbolj »kooperativni« se kažejo župani Slovenske ljudske stranke ter nestranski župani, ki pogosto projektno sodelujejo, ali sklepajo večinske koalicije največjih razlik. Tu se je smiselno vprašati tudi o dejanski neodvisnosti nestranskih županov saj so večinoma takoj po nastopu mandata pripravljene na sklepanje takšnih ali drugačnih koalicij z izbranimi političnimi strankami. Opazimo lahko tudi, da so v zadnjem mandatu (2006–2010) župani Slovenske demokratske stranke v primerjavi z ostalimi političnimi strankami najpogosteje sodelovali z občinskim svetom, ki deluje po načelih projektne sodelovanja (14 primerov).

Ob opazovanju vpliva velikosti občine na oblikovanje koalicijskega povezovanja v vseh treh opazovanih mandatih, lahko ugotovimo, da je v mandatu 2006–2010 razmerje med oblikami medsvetniškega sodelovanja v najmanjših občinah (do 2.000 prebivalcev) primerljivo z mandatom 1998–2002 in 2002–2006 saj je v vseh opazovanih letih prevladovalo projektno sodelovanje. V srednje majhnih občinah (od 2.001 do 5.000 prebivalcev) je bil v mandatu 2006–2010 nekoliko večji delež občin, kjer so se v občinskih svetih oblikovale večinske koalicije, medtem ko je delež manjšinskih koalicij manjši. V srednje velikih občinah (od 5.001 do 10.000 prebivalcev) opazimo porast večinskih koalicij, sorazmerno s tem pa je upadel delež manjšinskih koalicij in projektne sodelovanja. Pri skupini največjih občin (nad 20.000) pa smo v mandatu 2006–2010 prvič zabeležili odsotnost oblikovanja manjšinskih koalicij. Ob primerjalni analizi vseh treh opazovanih mandatov lahko zaključimo, da se povečuje delež večinskih koalicij, še posebej v srednje velikih in velikih občinah (nad 5.001 prebivalcev) ter da se z velikostjo občin manjša delež projektne sodelovanja, hkrati pa povečuje verjetnost sklepanja večinskih koalicij.

4) Glede na prevlado prepričanja, da v manjših občinah prevladujejo desnosredinski župani, smo testirali tudi to predpostavko. Ugotovili smo, da je v mandatu 2006–2010 največ županov prihajalo prav iz desnosredinskih vrst, sledili so jim nestranski, nato levosredinski in ostali. Podoben delež se odraža tudi v kategoriji srednje majhnih in srednje velikih občin ter še posebej v največjih občinah, kjer se kaže trend gible v smeri povečevanja deleža desnosredinskih županov; vzroke temu

pa lahko iščemo v primerjavi z razpoloženjem na nacionalni ravni, saj so lokalne volitve 2006 potekale sredi mandata desnosredinske vlade, kar se je morda nekoliko preslikalo tudi na lokalno raven. Obenem ne smemo zanemariti tudi drugih morebitnih vzrokov, kot so sprememba organiziranosti političnih strank (tudi zamenjava voditeljskih položajev nekaterih levosredinskih strank), sprememba prioritete lokalne politike strank in podobno. Pri največjih občinah pa je zanimiv predvsem podatek, da se je v mandatu 2006–2010 število levo in desnosredinskih županov popolnoma izenačilo, pretirano za njimi pa ne zaostajajo niti nestranskarški župani. Glede na predstavljene podatke lahko zaključimo, da politične stranke na lokalni ravni še vedno igrajo pomembno vlogo a morda ne v tolikšni meri kot so je bile vajene v preteklosti. Vsako leto je namreč vedno več mandatov (tako županskih kakor tudi mandatov za občinski svet) podeljenih nestranskarškim kandidatom, ki postajajo vedno bolj enakovredni »politični« akterji, saj njihov vpliv, kot smo dokazali tudi v prispevku, na oblikovanje koalicij na lokalni ravni ni zanemarljiv. Vsekakor ne moremo reči, da bodo z leti izrinili politične stranke z lokalne ravni, bodo pa strankam predstavljali »konkurenco«, tako da se bodo politične stranke morale medsebojno še bolj povezovati in delovati predvsem v dobro lokalni skupnosti, strankarske apetite pa pustiti ob strani.

4 Bibliografija

- Axelrod, R. (1970): Conflict of interest; a theory of divergent goals with application to politics. Chicago: Markham.
- Bäck, H. (2003): Explaining and predicting coalition outcomes: Conclusions from studying data on local coalitions. *European Journal of Political Research*, 42 (4): 441–472.
- Brezovšek, M. in Smerkolj, L. (2011): 2010 Local elections: A serious warning to parliamentary political parties. *Lex Localis*, 9 (2): 145–162.
- De Swaan, A. (1973): Coalition theories and cabinet formations. Amsterdam, New York in London: Elsevier scientific publishing company.
- Grad, F. (1998): Lokalna demokracija: organizacija in volitve. Ljubljana: Uradni list RS.
- Haček, M. (2004): Fenomen neodvisnih kandidatov in list neodvisnih kandidatov na lokalnih volitvah. V Brezovšek, M., Haček, M. in Krašovec, A. (ur.): Lokalna demokracija I: Analiza lokalnih volitev 2002. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Haček, M., Bačlija I. in Brezovšek, M. (2008): Upravljaljska sposobnost in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Holmberg, S. (2003): Are political parties necessary? *Electoral studies* 22 (2): 287–299.
- Leiserson, M. A. (1966): Coalitions in politics: theoretical and empirical study (doktorska disertacija). New Haven: Yale University.

- Lukšič, I. (1994): (Ne)strankarstvo na Slovenskem. V Lukšič, I. (ur.): Stranke in strankarstvo, Zbornik referatov Slovenskega politološkega društva: 23–32. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
- Mellors, C. in Pijenburg, B. (1989): Political parties and coalitions in European local government. London in New York: Routledge.
- Riker, W. H. (1962): The theory of political coalitions. New Haven: Yale University Press.
- Schaffner, F. Brian, Streb M. and Wright G. (2001): Teams without uniforms: The nonpartisan ballot in state and local elections. Political research quarterly 54 (1): 7-30.
- Von Neumann, J. in Morgenstern, O. (1967): Theory of games and economic behaviour. New York: Wiley.
- Zakon o lokalni samoupravi - UPB2. Uradni list RS, št. 94/2007.

Sporazumi o pobratenu kot priložnost za razvoj slovenskih občin: primer Mestne občine Maribor

ANJA GRABNER & JERNEJA BABIČ

Povzetek V zadnjem času se vse bolj izpostavlja pomen sodelovanja lokalnih skupnosti tako na nacionalni kot tudi na mednarodni ravni. Zaradi procesa globalizacije in vpetosti Slovenije v nek širši, evropski in globalni prostor, občine in druge lokalne skupnosti postajajo eden od pomembnih razvojnih akterjev. Avtorici v prispevku obravnavata posebno obliko mednarodnega sodelovanja občin, ki temelji na sporazumu o pobratenu. S tem želita osvetliti tematiko povezovanja občin na podlagi prijateljskih sporazumov, ki je v literaturi relativno malo obravnavana, širši javnosti pa koncept pobratenj ostaja v večji meri neznanka. Glavni cilj prispevka je ovrednotiti pomen mednarodnega sodelovanja občin na podlagi sporazumov o pobratenu. Največkrat se omenja njihova pozitivna vloga pri integraciji evropskih narodov, poglobljanju skupne evropske identitete ter v krepitvi medkulturnega dialoga. V manjši meri pa so izpostavljeni pozitivni učinki tovrstnih prijateljskih vezi za lokalne skupnosti in vplivu na njihovo okolje. V empiričnem delu je zato poudarek na identifikaciji tako pozitivnih kot tudi negativnih učinkov, ki jih sporazumi o pobratenu prinašajo občini.

Ključne besede: • lokalna samouprava • sodelovanje lokalnih skupnosti • mednarodno sodelovanje • sporazum • Slovenija

NASLOVI AVTORIC: Anja Grabner, asistentka, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, Kardeljeva ploščad 5, 1000 Ljubljana, Slovenija, e-pošta: anjagrabner@gmail.com. Jerneja Babič, podiplomska študentka, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, Kardeljeva ploščad 5, 1000 Ljubljana, Slovenija, e-pošta: nejababic@gmail.com.

DOI: 10.4335/2012.001.197-214
ISBN 978-961-6842-06-8 (pdf) © 2012 Lex localis
Dostopno na <http://www.lex-localis.info>.

Agreements of Town Twinning as an Opportunity for Development of Slovenian Municipalities: The Case of the Municipality of Maribor

ANJA GRABNER & JERNEJA BABIČ

Abstract Recently importance has been attached to the significance of cooperation between local communities on a national as well as an international level. Due to the globalisation process, municipalities and other local communities are becoming one of the important agents of progress. In the article, the authors discuss a special method of international cooperation between cities and municipalities, which is based upon the twinning agreement. The topic of connecting municipalities based on amicable agreements, is left relatively unexplored in literature, and mostly unknown to the public at large. The main goal of the article is to assess the significance of international cooperation between municipalities based on twinning agreements. The positive role in integrating European nations, strengthening of a mutual European identity and the consolidation of intercultural dialogue are most often pointed out. Also noted are the positive results of this kind of agreements for local communities and their effect on the environment. The empirical part therefore focuses on the identification of positive as well as negative consequences of twinning agreements on the municipality.

Keywords: • local self-government • cooperation between local communities
• international cooperation • agreement • Slovenia

CORRESPONDENCE ADDRESS: Anja Grabner, asistant, University of Ljubljana, Faculty of Social Sciences, Kardeljeva ploščad 5, 1000 Ljubljana, Slovenia, email: anjagrabner@gmail.com. Jerneja Babič, postgraduate student, University of Ljubljana, Faculty of Social Sciences, Kardeljeva ploščad 5, 1000 Ljubljana, Slovenia, email: nejababic@gmail.com.

DOI: 10.4335/2012.001.197-214
ISBN 978-961-6842-06-8 (pdf) © 2012 Lex localis
Avaliable at <http://www.lex-localis.info>.

1 Uvod

Proces globalizacije je v začetku 21. stoletja postal svetovni fenomen, ki je sprožil številne interakcije in sodelovanja med akterji na nadnacionalni, nacionalni in subnacionalni (regionalni in lokalni) ravni. V globalni družbi so se narodi vse bolj začeli zavedati svoje »majhnosti« in gospodarske odvisnosti od drugih, in se na tej podlagi začeli medsebojno povezovati. Po drugi svetovni vojni se je na ta način rodila tudi ideja o evropskem povezovanju in nastala je tvorba, ki ji danes pravimo Evropska unija. Povezovanje evropskih narodov pa ni temeljilo zgolj na institucionalni ravni, temveč so k temu v veliki meri pripomogli tudi državljani posameznih držav, ki so kljub obstoječim mejam navezovali stalne stike z drugimi narodi, spoznavali in odkrivali druge kulture, ter na ta način spodbujali čezmejno sodelovanje. K spodbujanju tovrstne oblike sodelovanja so veliko prispevale lokalne skupnosti, ki jim v preučevanju procesov povezovanja evropskih narodov namenjamo premalo pozornosti. Če so države po drugi svetovni vojni začele razvijati skupne evropske mehanizme povezovanja in medsebojnega sodelovanja, so na mikro ravni enako storile tudi lokalne skupnosti. Njihovi napor se kažejo predvsem v vzpostavljanju sporazumov o pobratenu, ki so pomembno prispevali h gradnji skupne evropske prihodnosti, krepitvi medkulturnega dialoga in odpravljanju kulturnih ovir. K temu je veliko pripomogla tudi ugotovitev evropskih narodov, da se morajo v težnji po združitvi v eno in skupno Evropo, začeti spoznavati in povezovati prav državljani. Tako v zadnjih letih ali celo desetletjih v lokalnih skupnostih potekajo vedno nove vrste aktivnosti in novi programi za spodbujanje povezovanja med pobratenimi mesti (Hribar 2010b: 3).

V članku izhajamo iz koncepta povezovanja mest – in v okviru tega pobratenu mest¹ kot ene od možnih oblik tovrstnega povezovanja – ki ga poskušamo preveriti na primeru Mestne občine Maribor.² V prispevku želimo izpostaviti pomen

¹ Pojem pobratenu mest (town twinning) se v članku uporablja za opis povezovanja lokalnih skupnosti, ne glede na njihovo organizacijsko strukturo ali pravni položaj, ki ga imajo v posameznih državah. Izraz se največkrat uporablja za mesta in občine. V Sloveniji se praviloma kaže praksa, da eno mesto predstavlja ena občina, v svetu pa se pojavljajo tudi primeri, kjer je posamezno mesto razdeljeno na več občin ali kjer posamezna občina zajema več kot eno mesto. Stockholmsko okrožje predstavlja primer, kjer je mesto sestavljeno iz 26 občin (City of Stockholm 2011), na drugi strani pa južnoafriška občina Nxuba zajema dve mesti in sicer Adelaide in Bedford (Nxuba Municipality 2011). Pri tem bi opozorili, da na tem mestu uporabljamo izraz občina, čeprav države za to obliko lokalne skupnosti uporabljajo različna poimenovanja.

² Razlog za izbor te občine lahko utemeljimo s pomočjo dveh argumentov: (1) omenjena občina, se bo v letu 2012 ponašala z nazivom »Evropska prestolnica kulture«, dejavnosti sporazumov o pobratenu pa so med drugim izrazite tudi na področju kulture, in (2) Maribor je po statističnih podatkih Skupnosti občin Slovenije (2011) ena izmed občin, ki ima sklenjenih več kot deset prijateljskih sporazumov (v to skupino spadajo še Ljubljana, Kranj in

mednarodnega sodelovanja mest na podlagi sporazumov o pobratenju ter raziskati učinke tovrstnega sodelovanja na razvoj lokalnega okolja. Sporazumi o pobratenju namreč predstavljajo institut, ki ga mesta že dlje časa uporabljajo kot obliko medsebojnega prijateljskega sodelovanja. V Evropi so se pobratenja med mesti razvila po drugi svetovni vojni, ob koncu 50-ih let pa so tovrstne oblike partnerskih sporazumov začele sklepati tudi slovenske občine. Kljub relativno dolgi dobi povezovanja slovenskih občin z drugimi partnerskimi mesti in občinami, pa je sam koncept pobratenj premalo raziskan. Ključno je nepoznavanje učinkov tovrstnega sodelovanja občin, pri čemer imamo v mislih predvsem njihovo dodano vrednost za lokalno okolje. Doprinos sodelovanja slovenskih občin na podlagi pobratenja mest k razvijanju lokalnega okolja smo namreč začeli odkrivati relativno pozno. Prav tako smo relativno pozno začeli spoznavati, v kako veliki meri so mesta in občine na mikro ravni prispevala k povezovanju vseh evropskih narodov (Movit NA Mladina 2011). Iz tega razloga dani prispevek temelji na osvetlitvi tematike sporazumov o pobratenju.

1.1 Mednarodno povezovanje na lokalni ravni

Sodelovanje med mesti je verjetno staro prav toliko, kolikor so stara mesta. Po definiciji so mesta – kot trgovska ali administrativna središča regije – prizorišče najpomembnejših gospodarskih odločitev (Begg in Moore v Gantar 1995: 141). Iz opredelitve mesta kot središča proizvodnje, menjave in gospodarskega odločanja je razvidno, da mesto ni samozadostna enota, kar opravičuje težnjo po medsebojnem sodelovanju, institucionalnem povezovanju in mreženju. Že v moderni dobi se je oblikovala naraščajoča odvisnost med mesti (Braudel v Gantar 1995: 141), ki pa se s procesi globalizacije, predvsem zaradi razširjenega dometa njihovega transnacionalnega in čezmejnega povezovanja, vse bolj zmanjšuje. Kot ugotavlja Simmel (v Mlinar 2001: 771), akterji postajajo odvisni od vse večjega števila drugih akterjev, hkrati pa se zmanjšuje odvisnost od vsakega posameznega. Lahko bi torej rekli, da so za sodobna »globalna« mesta značilni predvsem njihova povezanost in včlenjenost v različna omrežja izmenjav ter položaj, ki ga imajo v takšnih omrežjih (Gantar 1995: 141). Pri preučevanju mednarodnega povezovanja na lokalni ravni se pojavlja vprašanje: Kakšne strategije naj razvijejo lokalni akterji za njihovo uspešno vključevanje v globalne tokove in soočanje z novimi razvojnim izzivi? Ključno pri tem je razumevanje koncepta meje, ki se je pod vplivom globalizacijskih procesov bistveno spremenil. Sistemska teorija opredeljuje mejo kot »tisti element, ki ločuje neko, v našem primeru, urbano entiteto od okolja in vzpostavlja njeno identitete, torej njeno istovetnost« (Gantar 1995: 142). Hkrati pa bi lahko mejo razumeli kot selekcijski mehanizem, ki bodisi dopušča bodisi preprečuje vplive iz okolja. V današnjem času postajajo meje vse manj pomembne, zato so mesta prisiljena oblikovati nove mehanizme za ohranjanje svoje identitete (ibid.). Razpravo bi lahko

Velenje); podpisanih ima kar enajst tovrstnih sporazumov tako z evropskimi kot tudi z nekaterimi svetovnimi mesti.

nadaljevali v smeri iskanja odgovorov na vprašanje ali (in kako) se z lokalnim odpiranjem v svet spreminja (ne)moč lokalnih akterjev, ki je za preučevanje širšega konteksta obravnavane problematike popolnoma relevantno, a se ji v tem članku podrobneje ne posvečamo.

Za raziskovanje pomena mednarodnega povezovanja mest je pomembno predvsem dejstvo, da mesta niso zaprti, temveč odprti sistemi, ki so utemeljeni na procesih izmenjave in medsebojnega komuniciranja, da je ključni element v urejanju teh dveh procesov meja in da se je ta meja spremenila od meje kot fizične ovire v selekcijske mehanizme, ki delujejo na ravni prava, torej predpisov (Gantar 1995: 145). Predstavljeno idejo lahko apliciramo tudi na občine. Občina kot temeljna lokalna samoupravna skupnost ni izolirana skupnost, temveč na različne načine sodeluje z drugimi lokalnimi skupnostmi ter se z njimi medsebojno povezuje. Če izhajamo iz Algerjeve klasifikacije strategij (v Haček 2003: 256), ki jih lokalne in regionalne oblasti (občine, mesta, regije) uporabljajo za povezavo z lokalnimi skupnostmi, nacionalnimi državami in nadsacionalnimi tvorbami v globalnem svetu, lahko identificiramo vsaj šestnajst³ oblik tovrstnega povezovanja. V principu pa obstajajo trije glavni tipi mednarodnega sodelovanja med lokalnimi oblastmi. Prvi med njimi so mednarodni odnosi občin, kjer gre za kratkoročne ali dolgoročne sporazume med občinami in članstva v mednarodnih organizacijah občin.⁴ Pri slednjem gre za najpogostejšo obliko povezovanja lokalnih skupnosti v svetu. Drug tip mednarodnega sodelovanja na lokalni ravni predstavljajo bratska oziroma sestrška mesta, ki so naše temeljno raziskovalno področje in bodo podrobneje predstavljena v naslednjem poglavju. Danes so pobratenja prisotna v številnih mestih in občinah ter predstavljajo nekakšne začetke mednarodnega povezovanja lokalnih skupnosti. Kot zadnji tip bi lahko omenili decentralizirano sodelovanje, ki pogosto prevzema obliko pobratenja, hkrati pa vključuje mednarodne razvojne agencije. Decentralizirano sodelovanje združuje področji razvojnega sodelovanja in mednarodnih odnosov občin in se kaže kot pobratenje za razvoj. Lahko bi rekli, da je decentralizirano sodelovanje nekakšna kombinacija obeh prej omenjenih tipov (Horvat 2010: 34). Poleg teh oblik Alger (v Haček 2003: 266) omenja še različne programe izmenjav, ki so se v največji meri pojavili v obdobju po koncu druge svetovne vojne. Njihov namen je institucionalizacija lokalnih skupnosti z namenom, da bi pospešili sklepanje povezav med oddaljenimi lokalnimi skupnostmi, rezultat česar naj bi bilo

³ V članku omenjamo le nekatere najpomembnejše oblike mednarodnega sodelovanja lokalnih oblasti.

⁴ Med tovrstne oblike povezovanja sodijo Mednarodna zveza lokalnih skupnosti (International Union of Local Authorities – IULA), Konferenca velikih svetovnih mest (The Summit Conference of Major Cities of the World – SUMMIT) in Metropolis, Svet lokalnih okoljskih pobud (International Council for Local Environmental Initiatives – ICLEI), Županski svet za mir preko medmestne solidarnosti (World Council of Mayors for Peace Through Inter-City Solidarity), Organizacija arabskih mest (ATO), Eurocities, Zveza baltskih mest (Union of Baltic Cities), Zveza afriških mest (UVA) in druge (Alger v Haček 2003: 257-258).

boljše mednarodno razumevanje ter dobri prijateljski odnosi. Naslednja oblika mednarodnega sodelovanja lokalnih akterjev, kateri je v zadnjem času namenjeno precej pozornosti, je povezana s prej omenjenim konceptom meje. To je čezmejno sodelovanje lokalnih in regionalnih oblasti, ki naj bi bilo predvsem odziv na arbitrarno delitev prebivalstva zaradi meje med dvema državama. Mejna območja se navadno nahajajo na periferiji države in so zato oddaljena od centrov odločanja, posledica česar je pogosto veliko nezadovoljstvo tam živečih prebivalcev. Iz tega razloga se je zlasti v evropskih državah pojavila pobuda za spodbujanje čezmejnega sodelovanja, ki ga je Evropska unija institucionalizirala leta 1980 z Evropsko okvirno konvencijo o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti (Uradni list RS, MP 8/2003), ki kot čezmejno sodelovanje opredeljuje vsako dogovarjanje, katerega namen je krepiti in razvijati sosedske odnose med teritorialnimi skupnostmi, ki so pod pristojnostjo dveh ali več pogodbenic, vsak sporazum in dogovor, ki je sklenjen v ta namen (Alger v Haček 2003: 260).

V začetnem delu poglavja smo kot ključen vzrok za sodelovanje med mesti, izpostavili njihovo nezadostnost in posledično vse večjo soodvisnost, ob koncu razprave pa se bomo dotaknili še nekaterih dejavnikov povezovanja mest. Nekateri teoretiki postavljajo v ospredje predvsem korelacijo med principi povezovanja mest in dinamike njihovega razvoja. Po njihovem mnenju tradicionalna, manj dinamična evropska mesta iz različnih razlogov še niso sposobna vstopati v integrirana in kompleksna urbana omrežja, zato se ekonomsko, kulturno in tudi na drugih področjih povezujejo s sebi podobnimi mesti. Nijkamp (v Hočevar 1995: 178) kot enega temeljnih dejavnikov povezovanja omenja (ne)razvitost transportne logistike, ki lahko s stališča združene Evrope in njenega opiranja »navzven« predstavljata ključno oviro za povezovanje med mesti. To naj bi bil razlog, da se mesta povezujejo tudi na osnovi transportno-komunikacijske kompatibilnosti. Friedrich (v Hočevar 1995: 178) je prepričan, da partnerstvo v povezovanju v še večji meri determinira »pomankljiva diversifikacija ekonomskih temeljev mesta«. Camagni (v Hočevar 1995: 178) ločuje tri stopnje prioritet partnerstva med mesti v Evropski uniji, in sicer je prva stopnja teritorialno-gravitacijska, druga, tip prevladujoče komplementarne produkcije in tretja, kompetitivnost. Očitno je, da Camagni in Nijkamp (v Hočevar 1995: 179) pri povezovanju mest postavljata v ospredje princip podobnosti in komplementarnosti, ki naj bi bil v Evropski uniji prevladujoč.⁵ Tako naj bi se glavna mesta držav v obliki institucionalnega partnerstva največkrat povezovala z drugimi glavnimi mesti, manjša in srednje velika mesta pa s tistimi, ki imajo podoben tip družbeno-prostorske organiziranosti. V nadaljevanju se osredotočamo na opredelitev samega koncepta pobratenja mest in njegove teoretske

⁵ To je razvidno iz primerjave značilnosti partnerskih mest Evropske unije v publikaciji organizacije Eurocities iz leta 1993 (Hočevar 1995: 179), kar pa ne pomeni nujno, da lahko tezo o prevladujočem principu podobnosti in komplementarnosti potrdimo tudi v današnjih razmerah.

osmislitve, z namenom poznejšega preverjanja teoretskih postavk na primeru izbrane občine.

1.2 Koncept pobratenja

Pobratenje mest (town twinning) pomeni relativno formalne in dolgotrajne odnose med mesti iz različnih držav (Clarke 2011, 115). Po tej definiciji pojem pobratenja sledi zamisli o dolgotrajnem prijateljstvu dveh mest, na katero naj ne bi vplivale niti politične razmere niti občasne diference (Skupnost občin Slovenije 2008). Pobratenje kot partnerski dogovor med mesti iz različnih geografskih območij obstaja že mnogo let. Kot prvi znani primer pobratenja na evropskih tleh se v nekaterih ohranjenih zgodovinskih virih omenja bratski sporazum iz leta 836, sklenjen med nemškim mestom Paderborn in francoskim Le Mans. Naslednji večji mejnik v procesu nastajanja koncepta pobratenja mest je bil konec prve svetovne vojne, ko niso bile le države tiste, ki lahko načrtujejo in vodijo zunanjo politiko ter sklepajo sporazume z drugimi državami, temveč je mogoče partnerstva s tujino sklepati tudi na lokalni ravni (Ivanović in Ercegović 2009: 7). Glede pojava prvih modernih pobratenj med mesti pa obstaja nekaj nejasnosti. Nekateri teoretiki (Zelinsky v Furmankiewicz 2005: 146) omenjajo, da naj bi bil prvi moderni sporazum o pobratenju v Evropi podpisan leta 1918 med mestom Brugg (Švica) in Rottweil (Nemčija), drugi (Handley v Furmankiewicz 2005: 146; Ivanović in Ercegović 2009: 6) pa navajajo letnico 1920 ter podpis prijateljskega sporazuma med Keighley (Velika Britanija) in Poix du Nord (Francija).

Začetki intenzivnejših pobratenj evropskih mest segajo v obdobje neposredno po drugi svetovni vojni, ko so župani in prebivalci zlasti med vojno razdeljenih mest tudi na tak način želeli pomiriti sprte evropske narode. Evropa je bila namreč zaradi vojne gospodarsko, demografsko in duhovno opustošena, zato se je pojavila potreba po iskanju novih poti za sodelovanje med vsemi narodi s ciljem zgraditi skupno evropsko prihodnost. Tako se je v znak sprave po vojni pobratilo veliko mest iz Francije in Nemčije, ki imata ravno zaradi takšnega zgodovinskega toka sklenjenih največ tovrstnih povezav (približno 6000, kar je več kot tretjina vseh v Evropi) (Hribar 2010c: 6; CEMR 2007: 3-4). Koncept pobratenja se je po drugi svetovni vojni razširil po vsem svetu (De Villiers 2006: 2), najprej v Združene države Amerike⁶ in druge razvite države, po hladni vojni pa tudi med države nekdanjega »vzhodnega bloka« ter države tretjega sveta (Zelinsky v Clarke 2011, 115-116). Kmalu so se pokazali pozitivni učinki sklepanja prijateljskih sporazumov za vse vpletene strani – tako za samo lokalno skupnost kot za njene prebivalce – zato so se začele pojavljati ideje o institucionalizaciji povezovanja lokalnih skupnosti. Tako je skupina evropskih županov leta 1951 v Ženevi ustanovila organizacijo, imenovano

⁶ Od leta 1956 so v Združenih državah Amerike začeli spodbujati povezovanje mest v obliki t.i. sestrskih mest in v okviru tega gibanja je bila leta 1987 ustanovljena organizacija Sister Cities International (Zelinsky v Furmankiewicz 2005: 146).

Svet evropskih mest in regij (Council of European Municipalities and Regions – CEMR), ki danes zastopa približno 100.000 lokalnih in regionalnih oblasti. Sam koncept pobratena se je podrobneje razvil, ko je Jean Bareth, eden izmed ustanoviteljev CEMR, opredelil pomen tovrstnega povezovanja med evropskimi mesti kot »razmerje med dvema občinama, ki stremita k enotni Evropi, se skupno soočata s problemi in utrujeta ter razvijata prijateljske vezi med njima« (Skupnost občin Slovenije 2008). S tem so bili postavljeni temelji pobratena: prijateljstvo, sodelovanje in vzajemno zavedanje med evropskimi narodi (CEMR 2007: 2).

Za razmah gibanja pobratenj med evropskimi mesti je pomembna ustanovitev Kongresa lokalnih in regionalnih oblasti (Congress of Local and Regional Authorities), ki je nastal v okviru Sveta Evrope leta 1957. Znotraj tega so nastale prve pobude za mednarodno financiranje partnerskega povezovanja lokalnih skupnosti. Partnerstvo med občinami namreč nedvomno predstavlja enega najmočnejših in najučinkovitejših mehanizmov za premik javnega mnenja v smeri ideje evropskega povezovanja. Leta 1988 je Evropski parlament v poročilu o pobratenuju (Twinning report) opredelil pomembno vlogo, ki na bi jo imelo pobratena mest pri oblikovanju evropskega zavedanja. Od leta 1989 je Evropska komisija začela s sofinanciranjem mednarodnega povezovanja lokalnih skupnosti, sprva v obliki letnih programov, kasneje pa je bila finančna podpora vključena v širši program evropske pomoči. Trenutno je v veljavi program Evropa za državljane (Europe for Citizens) za obdobje 2007 do 2013, katerega namen je spodbujanje aktivnega evropskega državljanstva med prebivalci Evropske skupnosti (Hribar 2010c: 6-7). Skupni proračun za ta program znaša 215.000 evrov (Hribar 2010a: 6). Pobratena mest se je v Evropi okrepilo v zadnjih dvajsetih letih. Po raziskavi Sveta evropskih mest in regij iz leta 1991, je bilo v tistem obdobju formiranih 8.500 primerov bratskih vezi v 14 evropskih državah, ki se je leta 2006 povečalo na 17.000 v 35 državah, danes pa obstaja več kot 30.000 primerov pobratenj mest v 27 državah članicah Evropske unije (Ivanović in Ercegović 2009: 12). Viden porast števila partnerskih sporazumov lahko pojasnimo s pomočjo dveh argumentov: (1) po zlomu komunističnega bloka in začetku demokratičnih sprememb v Srednji in Vzhodni Evropi, so nekatere države (še posebej Poljska, Češka, Madžarska in Romunija) začele s pospešenim sklepanjem pobratenj, in (2) z ustanovitvijo programa EU v letu 1989, ki še posebej (finančno) podpira pobratena med evropskimi mesti, je postalo potovanje prebivalcev določenih lokalnih skupnosti v pobratena mesta veliko lažje, hkrati pa tudi organizacija s tem povezanih dogodkov (CEMR 2007: 3).

Pobratena kot ena od oblik mednarodnega sodelovanja med mesti (Furmankiewicz 2005: 145) ima lahko za posledico številne pozitivne učinke, ki pa so v glavnem odvisni od sodelovanja in prispevka vseh vključenih v proces pobratena. V razpravah in študijah o pomenu mednarodnega sodelovanja na podlagi sporazumov o pobratenuju lahko zasledimo nekatere pozitivne učinke, ki jih ima tovrstna oblika partnerskega povezovanja na Evropsko unijo. Pobratena spodbujajo sodelovanje

med lokalnimi skupnostmi iz držav članic Evropske unije z namenom povezovanja vseh evropskih narodov ter vzpostavljanja tesnih prijateljskih vezi. Poleg tega krepitev vezi med državljani v pobratenih mestih, pomaga pri poglobljanju evropske zavesti in izgradnji evropske identitete, ki temeljni na skupnih vrednotah, zgodovini in kulturi (Ivanović in Ercegović 2009; CEMR 2007). Pozitivni učinki pobratenj pa so opazni tudi za lokalno okolje. Proces pobratenja mest pospešuje strpnost, solidarnost in medsebojno razumevanje, kar je zelo močno orodje pri spodbujanju medkulturnega dialoga in v premagovanju kulturnih ovir in predsodkov. Je dober način za spoznavanje novih kulturnih okolij ter vzpostavljanje novih prijateljstev, in ne le vzdrževanje uradnih stikov. In nenazadnje, pobratenja ustvarjajo priložnosti za izmenjavo izkušenj in dobrih praks na področju, kjer obstaja skupni interes, na primer na področju gospodarstva, turizma, ekologije, financiranja, razvoja infrastrukture ter socialnega varstva (Hribar 2010a: 6). Ključni dejavnik za učinkovito pobratenje je mogoče iskati v aktivni udeležbi državljanov. To pomeni sodelovanje vseh članov lokalne skupnosti – torej ljudi vseh starosti in družbenih okolij – in to v obeh partnerskih mestih. Najbolj pogoste aktivnosti v okviru pobratenja mest vključujejo obiske in izmenjave prebivalcev določene lokalne skupnosti (delegacije predstavnikov lokalnih oblasti, študijske obiske in programe izmenjav za učence, študente in upokojenca) ter skupne kulturne in športne aktivnosti (umetniške predstave, kulturne in športne manifestacije) (Ivanović in Ercegović 2009: 7-8). Posamezniki, ki sodelujejo pri projektih pobratenja mest imajo na ta način možnost, da pridobijo izkušnje neformalnega in priložnostnega učenja, s tem pa tudi neke nove kompetence, znanja in spretnosti. Kljub temu, da naj bodo v aktivnosti v okviru sporazumov o pobratenuju vključeni vsi lokalni prebivalci, pa le-te prinašajo največ koristi za mlade. Programi izmenjav za študente so lahko njihova prva priložnost, da potujejo v tujino in spoznavajo druge kulture in jezike, kar je ključnega pomena za Evropo 21. stoletja, saj so mladi steber nove skupne evropske prihodnosti (Hribar 2010a: 6). Dodaten rezultat takih izmenjav je vedno tudi promocija lokalne skupnosti v tujini (Ivanović in Ercegović 2009: 9).

Pobratenje ni pogojeno z velikostjo občin, zato se lahko med sabo povezujejo tako majhne kot velike občine. Je »izredno prilagodljivo orodje, preko katerega se občine povežejo iz več razlogov« (Skupnost občin Slovenije 2008), ki so lahko enake sociokulturne, demografske, zgodovinske, naravne, gospodarske ali druge značilnosti (Hribar 2010c: 6). Nekateri teoretiki (Zelinsky v Clarke 2011, 115–116) trdijo, da se sporazumi o pobratenuju ponavadi sklepajo: (1) med mesti, ki so zgodovinsko povezana in želijo te vezi ohraniti ali (2) med mesti, ki jih povezuje skrb za reševanje sodobnih problemov gospodarske, kulturne ali ideološke narave. To tezo potrjuje študija CEMR (2007: 4) o pobratenujih v evropskih mestih, iz katere je razvidno, da se je največ pobratenj razvilo med sosedskimi mesti ali državami, ki imajo skupne kulturne in zgodovinske vezi. Ljudje so se namreč kaj kmalu začeli zavedati, da ne morejo živeti kot »izolirani« posamezniki (torej posamezne države, občine, mesta), temveč morajo sodelovati s svojimi sosedi (Hribar 2010a: 6). Če je

koncept pobratenja neposredno po drugi svetovni vojni predstavljal učinkovito orodje za spodbujanje miru in sprave med različnimi narodi (Furmankiewicz 2005: 146), se danes uporablja z namenom medsebojnega sodelovanja in različnih izmenjav. Danes so torej pobratenja mest globoko zakoreninjena v kulturi evropskih državljanov (CEMR 2007: 2) in predstavljajo »neprecenljivo priložnost za izmenjavo idej, iskanje skupnih rešitev in medsebojno učenje, ki bo pripomoglo k trajnostnem razvoju evropske družbe« (Skupnost občin Slovenije 2011).

1.3 Sklepanje sporazumov o pobratenu med slovenskimi občinami

Zgodovina sporazumov o pobratenu slovenskih mest je stara več kot petdeset let. Pobratenja so se v Sloveniji podobno kot v drugih državah Vzhodne in Srednje Evrope razvila v t.i. »drugem valu pobratenj«, ko je bil ključni namen sklepanja bratskih sporazumov čim hitreje povezovanje in združevanje Vzhodne in Zahodne Evrope (Hribar 2010c: 7). Po razpoložljivih podatkih Skupnosti občin Slovenije (2011) je bila prva listina o pobratenu podpisana med Kranjem in francoskim mestom La Ciotat že leta 1958. Naslednji najstarejši sporazum pobratenih mest je bil podpisan med mestoma Lenart in Mureck (Avstrija), leta 1964 (Hribar 2010a: 7). Pobratenja so bila še posebej moderna v časih nekdanje Socialistične federativne republike Jugoslavije, ko so bila vsa večja mesta v »bratovsko-sestrskem« odnosu z vsaj enim mestom iz ene od republik oziroma avtonomnih pokrajin. Na to kaže podatek o številnih partnerskih sporazumih slovenskih občin, sklenjenih v tem obdobju. Mednarodno sodelovanje občin je pridobilo na pomenu ob pridružitvi Slovenije Evropski uniji. Ker so občine tiste, ki neposredno vplivajo na kvaliteto bivanja občanov, je pomembno pridobivanje sredstev iz projektov Evropske unije. Prav tako pa je pomembno tudi kandidiranje za finančna sredstva skupaj z mrežami občin iz drugih držav članic Evropske unije (Horvat 2010: 34). Pričakovali bi torej, da se bo trend pobratenj po vključitvi Slovenije v Evropsko skupnost – ravno iz tega razloga – še povečal.

1.4 Normativno urejanje mednarodnega sodelovanja občin

Splošna ugotovitev ob pregledovanju normativnih aktov je, da so le-ti pri urejanju področja mednarodnega sodelovanja občin razmeroma skopi ali pa tega področja sploh ne urejajo. Ustava Republike Slovenije (Ur. l. RS 33/1991) kot vrhovni pravni akt v državi ne vsebuje nobenih določb, ki bi se navezovale na mednarodno sodelovanje lokalnih samoupravnih skupnosti.

Pa vendar instituta mednarodnega sodelovanja lokalnih skupnosti kljub temu ne gre zanemarjati. Če pogledamo urejenost te tematike na evropski ravni, nam nekaj vsebinskih določb ponuja Evropska listina lokalne samouprave (Ur. l. RS 57/1996). V desetem členu listina govori o pravici do združevanja na mednarodni ravni. V primeru pobratenj bi težko govorili, da gre za obliko združevanja občin, saj

pobratenje predstavlja nekoliko ohlapnejšo prijateljsko vez, ki je vzpostavljena med lokalnimi skupnostmi iz različnih držav. Tako je za sporazume o pobratenu bolj pomembna tretja točka prej omenjenega desetega člena listine, ki pravi, da se lahko lokalnim oblastem z zakonom dodeli pravica, da sodelujejo z ustreznimi organi iz drugih držav. Iz tega izhaja ugotovitev, da listina napotuje na nacionalno zakonodajo, ki ima možnost, da daje pravico oziroma podrobneje opredeli razmerja mednarodnega sodelovanja lokalnih skupnosti. Zakon o lokalni samoupravi (Ur. l. RS 94/2007) opredeljuje možnost sodelovanja občin. V šestem členu zakon občinam daje pravico do sodelovanja, ne samo v Sloveniji, pač pa tudi s tujimi partnerji. Sodelovanje med lokalnimi skupnostmi kot ga opredeljuje navedeni odstavek šestega člena zakona bi lahko interpretirali tudi v smislu pobratenj, ki so sklenjeni na podlagi sporazumov. V tretjem odstavku šestega člena zakon navaja, da lahko občine, njihove zveze in združenja sodelujejo tudi z lokalnimi skupnostmi drugih držav ali z mednarodnimi organizacijami lokalnih skupnosti.

Možnost mednarodnega sodelovanja v konkretni občini je opredeljena v statutu kot temeljnem splošnem aktu občine. Ker izhodišče članka temelji na pomenu sporazumov o pobratenu na primeru Mestne občine Maribor, so bile v analizo zajete določbe Statuta Mestne občine Maribor (2011), ki urejajo mednarodno sodelovanje. Dvanajsti člen statuta določa, da lahko občina Maribor sodeluje s sosednjimi in drugimi občinami, širšimi lokalnimi skupnostmi ali z državo. Ta člen daje tudi možnost ali pravico, na podlagi katere lahko občina sodeluje z lokalnimi skupnostmi drugih držav ter z mednarodnimi organizacijami lokalnih skupnosti. Konkretna razmerja ter oblike sodelovanja so opredeljena v medsebojnih sporazumih.

2 Pobratnja Mestne občine Maribor

2.1 Sklenitev sporazumov o pobratenu

Mestna občina Maribor ima podpisanih enajst listin ali sporazumov o pobratenu (glej Tabela 1) tako z evropskimi kot tudi z mesti iz drugih celin. Podatki v tabeli prikazujejo, da se večina pobratenih mest nahaja na ozemlju Evrope. Primer pobratnja izven evropskega teritorija je sporazum s Pueblom v Koloradu (ZDA). Če se osredotočimo na čas sklenitve sporazumov, lahko ugotovimo, da ima Mestna občina Maribor že dolgoletno tradicijo sklepanja sporazumov o pobratenu. Prvo pobratenje je bilo sklenjeno že pred več kot tridesetimi leti (1967), in sicer z mestom Greenwich v Veliki Britaniji. Iz poročil občine je bilo ugotovljeno, da so stiki s tem mestom še vedno živi, saj so leta 2009 med financirane aktivnosti vključili tudi obisk tega pobratenega mesta. Največ sporazumov se je sklenilo do leta 1995, ko je bilo sklenjenih kar devet od enajstih pobratenj. Sledil je šestletni premor, do leta 2001. Zadnji sklenjeni sporazum o pobratenu je mestna občina Maribor sklenila s prej omenjenim ameriškim Pueblom, leta 2006. Iz tega lahko sklepamo, da se v je v zadnjem času pokazala težnja po prijateljskem sodelovanju z bolj oddaljenimi mesti,

tudi zunaj evropskih meja. To dejstvo potrjuje tudi predzadnji sklenjeni sporazum z razmeroma oddaljenim ruskim Sankt Peterburgom leta 2001. Pobuda za pobratenje Maribora z ameriškim Pueblom je prišla s strani takratnega veleposlanika Republike Slovenije v Združenih državah Amerike. Razlog za sklenitev sporazuma je bil v podobnosti tradicij obeh mest. Pueblo je podobno kot Maribor doživel velik vzpon z železarsko industrijo, prav tako pa je v osemdesetih letih prišlo do padca. Še pomembnejši razlog za sklenitev pobratenja pa je bil vezan na čas sklenitve sporazuma, saj je približno deset odstotkov tamkajšnjih prebivalcev slovenskega porekla (t.j. okrog 10.000 potomcev slovenskih izseljencev). Prve aktivnosti sodelovanja med Mariborom in Pueblom je predstavljalo sodelovanje obeh univerz, ki sta podpisali pismo o nameri sodelovanja, prav tako pa sta že takoj po podpisu sporazuma mestni upravi vzpostavili tudi sodelovanje na področju gospodarstva in turističnih projektov (Lenič Šalamun 2011; Mestna občina Maribor 2011).

Tabela 1: Sporazumi o pobratenju v Mestni občini Maribor (časovni pregled)

pobrateno mesto	datum podpisa sporazuma	pobrateno mesto	datum podpisa sporazuma
Greenwich (Velika Britanija)	5.5.1967	Petange (Luksemburg)	7.11.1992
Kraljevo (Srbija)	22.9.1970	Tours (Francija)	5.11.1995
Marburg (Nemčija)	18.5.1979	Osijek (Hrvaška)	2.12.1995
Udine (Italija)	23.2.1985	Sankt Peterburg (Rusija)	17.9.2001
Szombathely (Madžarska)	29.3.1985	Pueblo (ZDA)	25.5.2006
Gradec (Avstrija)	22.10.1987		

Vir: Lenič Šalamun 2011.

Povod za vzpostavitev stikov s tujo občino na podlagi pobratenj lahko izhaja s strani različnih pobudnikov. Na Mestni občini Maribor pravijo, da je bila pobuda za vzpostavitev obstoječih pobratenj najpogosteje podana s strani drugega mesta, s strani mestnih svetnikov ali s strani župana (Lenič Šalamun 2011). Na podlagi te trditve vidimo, da je možnih predlagateljev več in da v nobenem aktu ni formalno opredeljeno, kdo so lahko predlagatelji oziroma pobudniki. Ta pravica torej predstavlja institut, ki bi ga lahko izkoristili tudi občani, podali svoje predloge in tako aktivno sodelovali znotraj svoje občine. Ko je pobuda podana, na občini preučijo zgodovinske, geografske in demografske podobnosti druge občine ter preverijo, ali med občinama že obstajajo morebitne prijateljske vezi. Če iz posamezne države še nimajo partnerskega mesta se odločijo o pobratenju. Vendar vzpostavitev pobratenja ne temelji le na predpostavki neobstoja partnerstva, pač pa morajo obstajati tudi dodatni razlogi za vzpostavitev stikov. Na mestni občini tako nadalje proučijo tudi, ali sploh obstaja možnost, da z izbranim mestom vzpostavijo neke tesne vezi in, ali bodo s pobratenim partnerjem na podlagi sodelovanja sploh lahko dosegali skupne cilje in projekte. Cilj pobratenj je spoznavanje novih kultur in

ljudi v zgodovinsko, geografsko ali demografsko podobnih občinah, poleg tega pa je prisotna tudi težnja po gospodarskem sodelovanju in izmenjavi dobrih praks med občinama. Širši cilj je doseganje trajnostnega razvoja, varstva okolja in človekovih pravic. Razlogov za pobratenje je torej več in gre za prepletanje le-teh, prav tako pa so tudi cilji dvoplastni. Na eni strani so cilji, ki se navezujejo zgolj na občino, na drugi strani pa so cilji, ki imajo širši pomen in jih je možno zadovoljiti le s skupno mobilizacijo. O tem, ali bo sporazum o pobratenu podpisan, končno odloča svet občine (ibid.).

2.2 Viri financiranja aktivnosti

Sredstva za organizacijo in izvajanje skupnih aktivnosti s pobratenimi mesti so v večini zagotovljena iz občinskega proračuna, kljub temu pa je v nekaterih primerih skupnih projektov Mestna občina Maribor pridobila sredstva tudi s strani Evropske unije.⁷ Občinska sredstva temeljijo na postavki proračuna, kjer je opredeljena višina sredstev za mednarodno in medmestno sodelovanje. V spodnji tabeli so prikazana predvidena finančna sredstva iz proračuna Mestne občine Maribor za obdobje zadnjih deset let (glej Tabelo 2).

Tabela 2: Višina proračunskih sredstev za namen mednarodnega in medmestnega sodelovanja za obdobje 2001 – 2011 (v evrih)⁸

leto	višina sredstev	leto	višina sredstev
2001	15.045	2007	30.865
2002	19.187	2008	28.700
2003	9.708	2009	24.743
2004	9.083	2010	26.423
2005	9.297	2011	25.523
2006	11.020		

Vir: Mestna občina Maribor 2011.

Glede na višino finančnih sredstev lahko rečemo, da ni mogoče govoriti o nekem stalnem linearnem naraščanju ali upadanju. Največ sredstev je bilo za namene mednarodnega sodelovanja predvidenih za leto 2007, in sicer dobrih trideset tisoč evrov. Leto 2007 po višini sredstev izstopa iz namenskega razloga, saj so želeli v Mestni občini Maribor z aktivnostmi obeležiti dvajseto obletnico podpisa sporazuma o pobratenu z avstrijskim Gradcem in petnajsto obletnico sporazuma s Pétangem iz Luksemburga, hkrati pa so ugotovili, da višina predvidenih sredstev iz prejšnjih let ni bila zadostna. Pri tem velja opomniti, da leta 2007 Mestna občina kljub temu ni

⁷ Za projekt City Network Graz - Maribor so pridobili sredstva iz Evropskega sklada za regionalni razvoj, v okviru vzpostavljenega čezmejnega programa Slovenija - Avstrija 2007-2013 (Mestna občina Maribor 2011).

⁸ Opozorili bi, da ta sredstva niso v celoti namenjena samo za aktivnosti, ki so povezana s sporazumi o pobratenu, pač pa tudi za druge mednarodne dejavnosti.

porabila vseh predvidenih sredstev, pač pa le 28.673 evrov. Morebiti je lahko tudi to eden izmed razlogov, da so v naslednjih letih znižali višino predvidenih sredstev v proračunu. Z navedeno višino porabljenih sredstev v letu 2007, je skladen tudi podatek za leto 2008, kjer so za mednarodno sodelovanje predvideli 28.700 evrov. Pri tem gre najverjetneje za sklicevanje na predhodno porabo proračunskih sredstev. V Mestni občini Maribor je za leto 2011 za aktivnosti na področju sodelovanja s partnerskimi in drugimi mesti predvidenih 25.523 evrov. Ta sredstva so namenjena za pokrivanje stroškov prevoza, hotelskih storitev, prevodov, izvedbo prireditev in podobno. Iz tega naslova se financira tako delegacija iz mariborske občine v tujini kot tudi stroške, ki nastanejo ob obisku tujih delegacij v Mariboru (Lenič Šalamun 2011).

2.3 Aktivnosti in doprinos sporazumov o pobratenju

Pobratena mesta ohranjajo stike z medsebojnim sodelovanjem in skupnimi aktivnostmi. Mestna občina Maribor v okviru pobratenj sodeluje na več načinov:

1. predvsem prek evropskih projektov, pri čemer posebej izpostavljajo uspešno sodelovanje med Gradcem in Mariborom na področju projektov, ki so sofinancirani s strani EU⁹ ter
2. na druge načine kot je (1) izmenjava športnikov, (2) kulturnikov, (3) učencev¹⁰ ter (4) z vljudnostnimi obiski na protokolarni ravni. Na občini izpostavljajo okrepitev sodelovanja s Sankt Peterburgom v letu 2010. Zavod Ruski mir, ki ima sedež v ruskem Sankt Peterburgu bo namreč v Mariboru ustanovil podružnico, kulturni zavod »Ruski dom«, ki bo hkrati deloval tudi kot predstavništvo kabineta guvernerke iz Sankt Peterburga (Lenič Šalamun 2011).

Za boljšo predstavo, v nadaljevanju ponazarjamo aktivnosti Mestne občine Maribor, ki so bile s pobratenimi mesti izvedene v letu 2010 (glej Tabela 3). Vsebina aktivnosti v tabeli kaže, da so bili vzroki srečanj zelo raznoliki. Ne glede na to, ali gre za delovni ali le za vljudnostni obisk, pa je v ozadju pogovor za doseg nekega cilja.

⁹ Evropski projekti, ki so sofinancirani s strani Evropske unije, so: Ecoprofit international, Vinsko kulturna pot nadvojvode Janeza od Gradca do Maribora, City network Graz - Maribor, chance4change (Lenič Šalamun 2011).

¹⁰ Izmenjave potekajo med Mariborom ter Marburgom, Pueblom, Petangem in Kraljevim. Z Marburgom zaradi povezave med mestoma zelo dobro sodeluje Zveza prijateljev Mladine Maribor, ameriški Pueblo sodeluje z univerzo in bo povabil dva študenta ekonomije iz Maribora na študij v Ameriko, Petange pa je v lanskem letu gostil nogometni klub Železničar. Naslednje leto, ob dvajseti obletnici podpisa sporazuma o pobratenju s Petangem, Maribor načrtuje tudi izmenjavo kulturnikov (Lenič Šalamun 2011).

Tabela 3: Aktivnosti Mestne občine Maribor s pobratenimi mesti v letu 2010

Pobrateno mesto	Aktivnost
Gradec (Avstrija)	Tiskovna konferenca z namenom predstavitve projekta Chance4Change z graškim županom, srečanje županov partnerskih mest.
Sankt Peterburg (Rusija)	Delovni obisk predstavnikov vlade Sankt Peterburga v Mariboru, ustanovitev Fundacije Ruski Mir v Mariboru in ureditev prostorov, v katerih bo delovala fundacija in predstavništvo vlade Sankt Peterburga.
Osijek (Hrvaška)	Obisk župana z delegacijo, pogovori o sodelovanju na področju kulture in gospodarstva.
Marburg (Nemčija)	Vljudnostni obisk predstavnikov mesta Marburg, sodelovanje z Združenjem za otroško in mladinsko psihiatrijo.
Petange (Luksemburg)	Obisk podžupana glede dogovora o aktivnostih v zvezi z obletnico pobratenja mest.
Pueblo (ZDA)	Obisk delegacije z namenom povezovanja na področju izobraževanja.

Vir: Mestna občina Maribor 2011.

Na Mestni občini Maribor vidijo v pobratenjih veliko pozitivnih učinkov, hkrati pa se zavedajo tudi ovir in omejitev, ki jih prinašajo tovrstna povezovanja. Med največjimi doprinosi omenjajo kulturne in izobraževalne prednosti, izmenjavo oziroma prenos znanja in dobrih praks ter krepitev evropske identitete in spodbujanje medkulturnega dialoga. Posebej se izpostavljajo tudi izmenjave med šolami ter sodelovanje pri evropskih projektih. Kot primer prenosa dobre prakse omenjajo prenos izkušenj in znanja na področju ekološke učinkovitosti v podjetjih ter zmanjšanje njihovega vpliva na okolje. Praksa je bila prenesena iz avstrijskega Gradca, kjer so preko projekta Ecoprofit svoje znanje prenesli na druga mesta. V Sloveniji je sodelovalo 21 podjetij. V sklopu projekta je bilo izvedenih več tematskih delavnic, podjetja pa so ob koncu izdelala načrt gospodarjenja z odpadki. Kot omejitev pri pobratenjih na Mestni občini Maribor pa na drugi strani izpostavljajo, da še vedno nimajo vzpostavljene službe, ki bi skrbela samo in striktno za mednarodno sodelovanje in koordinacijo ter vzpostavitev kontaktov med institucijami v Mariboru in tujini. Vzpostavitev tovrstne institucije je načrtovana za leto 2012. Drugo težavo predstavlja neodzivnost s strani partnerskega mesta, razlog za to pa so predvsem jezikovne ovire (Lenič Šalamun 2011).

Po izkušnjah iz mariborske občine je mednarodno sodelovanje občin na podlagi sporazumov o pobratenju navadno bolj večplastno kot pa sodelovanje na nekem projektu. Širi se lahko na številna področja, institucije in tudi na posameznike, hkrati pa je lahko sporazum o pobratenju med dvema mestoma tudi povod za sodelovanje pri evropskih projektih. Sporazum o pobratenju je tudi dlje časa trajajoča vez med

partnerjema, saj se mednarodno sodelovanje na podlagi projekta v večini primerov ob koncu projekta konča. Pozitivna lastnost partnerstev je tudi ta, da je pri prijavljanju nekaterih projektov lažje vstopiti v mrežo partnerjev, če so že prej vzpostavljeni kontakti med institucijami in/ali lokalnimi oblastmi, saj je prijavljanje evropskih projektov in kasnejša implementacija lahko bolj uspešna (ibid.).

V prihodnje imajo v Mariboru že pripravljeno okvirno vizijo kako izpopolniti sodelovanje s pobratenimi mesti. V letu 2012 želijo okrepiti sodelovanje na področju gospodarstva, kulture in šolstva. V ta namen načrtujejo vzpostaviti dodatne spletne strani na uradni strani mestne občine. Te spletne strani bodo namenjene predvsem partnerskim mestom, saj jim bodo na voljo pomembne informacije tako za občane kot tudi za podjetja in organizacije o pobratenem mestu. Poudarek bo na šolah, podjetjih, vladnih in nevladnih organizacijah ter na turističnih informacijah. Te strani na spletu bodo v slovenščini, podobno pa bodo pripravili tudi atraktivno predstavitev Maribora v nemškem in angleškem jeziku z vsemi koristnimi podatki za turiste, organizacije in šole. Partnerskim mestom bodo ponudili tudi prostor za objavo na njihovi spletni strani (ibid.).

3 Sklepna razmišljanja

V uvodnem delu članka smo si postavili dva temeljna cilja: (1) izpostaviti pomen mednarodnega sodelovanja mest na podlagi sporazumov o pobratenju ter (2) raziskati učinke tovrstnega sodelovanja na razvoj lokalnega okolja. Pri konceptu pobratenj gre za dogovor med lokalnimi skupnostmi iz različnih geografskih območij. V članku smo izpostavili tezo nekaterih teoretikov (Camagni in Nijkamp v Hočevar 1995), ki pravijo, da se posamezna mesta večinoma povezujejo s tistimi, ki so jim podobna glede na zgodovinske, demografske, gospodarske, geografske in druge značilnosti, kar se kaže tudi na primeru Mestne občine Maribor. Eden izmed razlogov za sklenitev sporazuma z ameriškim Pueblom je bil med drugim tudi ta, da tam živi kar nekaj slovenskih izseljencev in njihovih potomcev. Seveda pa partnerstva niso sklenjena le zaradi podobnosti med mestoma, pač pa morajo obstajati tudi drugi razlogi za sklenitev kot je na primer ugotovitev, ali s tovrstnim sodelovanjem lahko dosežejo neke skupne cilje.

Pozitivni učinki pobratenj so pomembni za celotno lokalno skupnost in njene prebivalce. Ključni namen povezoval je vzpostavljanje tesnih prijateljskih vezi, doseganje ciljev, spoznavanje novih kultur, izmenjava dobrih praks, reševanje globalnih problemov, itd. Nekateri teoretični nastavki govorijo o pomembnosti izmenjav (obiski prebivalcev določene lokalne skupnosti, programi izmenjav za učence, študente in upokojenca). V Mestni občini Maribor posebej izpostavljajo izmenjave med šolami, pri čemer pa bi bilo potrebno ugotoviti tudi učinke tovrstnih izmenjav. Skladna s teoretskimi predpostavkami o predvidenih učinkih sklepanja partnerskih sporazumov in nekaterimi že opravljenimi študijami, je tudi ugotovitev

Mestne občine Maribor, da so največji doprinosi pobratenj ravno na področju kulture in izobraževanja, prenosu znanja in dobrih praks. Kljub temu bi bilo potrebno v še večji meri spodbujati izmenjavo in prenos dobrih praks, ki imajo lahko v okviru pobratenj veliko pozitivnih učinkov (na primer prihranek na času in finančnih sredstvih). Mestna občina Maribor vidi v pobratenjih s tujimi mesti velik potencial za razvoj. Čeprav v večini poudarjajo prednosti in pozitivne učinke, pa je še bolj pomembno to, da se zavedajo težav in ovir ter težijo k odpravi le-teh. Sporazumov o pobratenju s svojimi enajstimi partnerji ne vidijo le kot nekaj, kar je samo sebi namen, temveč na pobratenja gledajo kot na orodje, ki jim odpira številne možnosti za doseganje ciljev, ki so v prvi vrsti pomembni za občino, hkrati pa je to priložnost za aktiviranje na različnih področjih tako doma kot v tujini. Glede na višino porabljenih finančnih sredstev, ki bremenijo predvsem občinski proračun, pa se pojavlja vprašanje, ali je povezovanje mest preko sporazumov o pobratenju res najbolj učinkovito orodje za doseganje skupnih ciljev, ali bi bilo potrebno v večji meri izkoristiti možnosti za sodelovanje pri mednarodnih projektih in kandidiranje za finančna sredstva Evropske unije.

4 Bibliografija

- (1991): Ustava Republike Slovenije (Ur. l. RS 33/1991). Ljubljana: Uradni list RS.
- (1996): Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (Ur. l. RS 57/1996). Ljubljana: Uradni list RS.
- (2007): Zakon o lokalni samoupravi (Ur. l. RS 94/2007). Ljubljana: Uradni list RS.
- (2011): Statut mestne občine Maribor. Dostopno prek: <http://www.maribor.si/dokument.aspx?id=15314> (september 2011).
- Clarke N. (2011): 'Globalising care? Town twinning in Britain since 1945'. *Geoforum*, 42 (1): 115-125.
- CEMR (2007): *Twinning for tomorrow's world: practical handbook*. Dostopno prek: http://www.ucm.org.cy/Depository/Document/599-/Document_599_File.pdf (september 2011).
- City of Stockholm (2011): *City Government*. Dostopno prek: <http://international.stockholm.-se/Politics-and-organisation/Democracy/> (oktober 2011).
- De Villiers, J.C. (2006): *Achieving the millennium development goals through city-to-city partnership*. Dostopno prek: <http://www.sister-cities.org/conference/WashingtonDC/-JCdeVilliersRemarks.pdf> (september 2011).
- Furmankiewicz, M. (2005): *Town-twinning as a factor generating international flows of goods and people – the example of Poland*. *Belgeo*, (1-2): 145-162.
- Gantar, P. (1995): *Avtonomija in povezave mest*. V Mlinar Z. (ur.): *Osamosvajanje in povezovanje v evropskem prostoru*: 139-160. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

- Haček, M. (2003): Participacija enot lokalne samouprave v globalnem svetu. V Brezovšek M. in Haček M. (ur.): Globalizacija in državna uprava: 255-265. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Hočevar, M. (1995): Pregled in analiza nekaterih oblik nadnacionalnega povezovanja mesta Ljubljane. V Mlinar Z. (ur.): Osamosvajanje in povezovanje v evropskem prostoru: 175-206. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Horvat, B. (2010): Mednarodno sodelovanje občin. V Škulj J. (ur.): Evropa med ljudmi: 34. Ljubljana: Zavod Movit, Informacijska točka programa Evropa za državljane.
- Hribar, D. (2010a): Aiming Higher: International cooperation of municipalities and Europe for Citizens Programme in Slovenia. Ljubljana: Movit NA Mladina.
- Hribar, D. (2010b): Uvodnik. V Škulj J. (ur.): Evropa med ljudmi: 3. Ljubljana: Zavod Movit, Informacijska točka programa Evropa za državljane.
- Hribar, D. (2010c): Zgodovina mednarodnega sodelovanja lokalnih skupnosti. V Škulj J. (ur.): Evropa med ljudmi: 6-7. Ljubljana: Zavod Movit, Informacijska točka programa Evropa za državljane.
- Ivanović, M. in Ercegović, M. (2009): Everything You Need to Know About Town Twinning. Zagreb: Association of Municipalities in the Republic of Croatia.
- Lenič Šalamun, K. (2011): Intervju z avtorico. Maribor: 23. september.
- Mestna občina Maribor (2011). Dostopno prek: <http://www.maribor.si/> (september 2011).
- Mlinar, Z. (2001): Krepitev in slabitev moči lokalnih akterjev ter nastajanje in izginjanje lokalnih posebnosti v procesu glokalizacije. Teorija in praksa 38 (5): 765-785.
- Movit NA Mladina (2011): Natečaj za raziskovalno nalogo »Mednarodno sodelovanje slovenskih občin na podlagi sporazumov o pobratenju«. Dostopno prek: http://www.ezd.si/fileadmin/php/Natecaj_za_raziskovalno_nalogo.pdf (september 2011).
- Nxuba Municipality (2011). Dostopno prek: <http://www.nxuba.co.za/index1.html> (oktober 2011).
- Skupnost občin Slovenije (2008): Town Twinning. Dostopno prek: http://www.skupnost-obcin.si/levimenu/mednarodna_dejavnost/pobratenja/index.html (september 2011).
- Skupnost občin Slovenije (2011): Seznam pobratenj slovenskih občin s tujimi. Dostopno prek: http://www.skupnostobcin.si/fileadmin/sos/datoteke/pdf/NOVICE/mednarodne-SEZ-NAM_POBRATENJ_ZA_SPLET__14.7.2011.pdf (september 2011).

STVARNO KAZALO

avtonomija, 2, 4, 6, 85, 110, 138
decentralizacija, 46, 108, 134
direktor občinske uprave, 154-156
lokalna raven, 22, 154
lokalna samouprava, 13, 17, 18, 20,
34, 35, 38, 40, 60, 76, 97, 139
lokalna skupnost, 1, 40, 44, 54, 101,
106, 107, 111
lokalne volitve, 73, 183
mednarodno sodelovanje občin, 194,
202
načelo subsidiarnosti, 43, 69, 139
nestranski kandidati, 188
občina, 6-7, 10, 70, 73, 77, 100, 115-
116, 138
občinski proračun, 17, 107-108, 114
občinski svet, 11, 97, 140, 173-174
ožji deli občine, 138-140
participacija, 21-22, 25-27, 30
pobratenje mest, 199, 203-204
podžupan, 91-93, 99
pokrajina, 41, 46-48
politične stranke, 31-32, 175
pristojnosti, 6, 11, 42, 47-49, 67, 89,
92, 113, 143, 156
regionalizacija, 53, 56
regionalizem, 41, 52
regionalna samouprava, 58
sistemi financiranja lokalnih ravni,
107
upravno-politična dihotomija, 153
zadolževanje, 125-126
župan, 11, 86, 91, 155-157, 173, 190-
191

