



Univerza v Ljubljani
Fakulteta za družbene vede

PETINDVAJSET LET LOKALNE SAMOUPRAVE V REPUBLIKI SLOVENIJI

urednika: Simona Kukovič in Miro Haček

Ljubljana, 2020

PETINDVAJSET LET LOKALNE SAMOUPRAVE V REPUBLIKI SLOVENIJI

elektronska izdaja

urednika: Simona Kukovič in Miro Haček

Knjižna zbirka Politične institucije in procesi
Urednik knjižne zbirke: prof. dr. Bogomil Ferfila

Izdajatelj Fakulteta za družbene vede
Za založbo Hermina Krajnc

Copyright © po delih in v celoti FDV 2020, Ljubljana.
Fotokopiranje in razmnoževanje po delih in v celoti je prepovedano.
Vse pravice pridržane.

Recenzenta: red. prof. dr. Bogomil FERFILA in izr. prof. dr. Boštjan BREZOVNIK
Jezikovni pregled: KAlekta
Naslovnica: Darinka Knapič
Tisk: Cicero, d. o. o.

Dostopno prek: <https://knjigarna.fdv.si>

Knjiga je bila delno financirana s strani Javne agencije za raziskovanje Republike Slovenije iz državnega proračuna v sklopu projekta »Vodenje lokalne skupnosti: birokratizacija politike ali politizacija birokracije?« (št. projekta Z5-9344).

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

COBISS.SI-ID=302782976

ISBN 978-961-235-902-7 (pdf)

Kazalo

ZBORNIKU NA POT (Simona Kukovič in Miro Haček)	7
Poglavje 1 LOKALNA DEMOKRACIJA V SLOVENIJI: PRVIH PETINDVAJSET LET (Miro Haček)	9
Poglavje 2 PРАВNA UREDITEV LOKALNEGA REFERENDUMA (Igor Kaučič)	33
Poglavje 3 PРАВNI VIDIKI LOKALNIH VOLITEV (Franc Grad)	59
Poglavje 4 ŽUPANI V SLOVENSKEM SISTEMU LOKALNE SAMOUPRAVE: KOT RIBA V AKVARIJU (Simona Kukovič)	83
Poglavje 5 RAZMERJE MED DRŽAVO IN LOKALNO SAMOUPRAVO S POUČENJEM NA MESTNIH OBČINAH (Miloš Senčur)	105
Poglavje 6 MEDOBČINSKO SODELOVANJE - PRIMER ORGANOV SKUPNIH OBČINSKIH UPRAV (Iztok Rakar)	119
Poglavje 7 EVALVACIJA RAZVOJA IN STANJA LOKALNE SAMOUPRAVE V SLOVENIJI S POUČENJEM NA OKVIRIH FINANCIRANJA IN ZDRUŽEVANJA LOKALNIH OBLASTI (Primož Pevcin)	145

Poglavje 8 VREDNOSTI INDEKSA TRANSPARENTNOSTI OBČINSKIH PRORAČUNOV V SLOVENIJI (Maja Klun)	161
---	-----

Poglavje 9 REGIONALIZEM - AKTUALNA OPOZORILA IZ PREJŠNJEGA TISOČLETJA (Ciril Ribičič)	179
---	-----

UTRINKI IZ PRAKSE	195
-------------------------	-----

URESNIČITEV POTENCIALOV OBČIN(E) ZA SKLADEN REGIONALNI RAZVOJ SLOVENIJE (Tadej Beočanin)	197
---	-----

KAKO IZBOLJŠATI POLOŽAJ SLOVENSКИH OBČIN? (Uroš Brežan)	204
--	-----

PETINDVAJSET LET LOKALNE SAMOUPRAVE V REPUBLIKI SLOVENIJI (Alan Bukovnik)	210
--	-----

SKRB ZA ENAKOMEREN RAZVOJ OBČINE CERKLJE NA GORENJSKEM (Franc Čebulj)	213
--	-----

PETINDVAJSET LET DELOVANJA LOKALNE SAMOUPRAVE V REPUBLIKI SLOVENIJI (Darinka Fakin)	215
--	-----

25 LET LOKALNE SAMOUPRAVE (Vesna Jerala Zver)	217
--	-----

ZA USPEH LOKALNE SKUPNOSTI JE POMEMBNO IZVOLITI LJUDI, NE POLITIČNIH STRANK (Olga Karba)	220
--	-----

LOKALNA SAMOUPRAVA IN NJENE POMANJKLJIVOSTI (Jože Kužnik)	224
--	-----

VELIKO NAREJENEGA IN ŠE VEČ ODPRTIH RAZVOJNIH PRILOŽNOSTI (Gregor Macedoni)	226
--	-----

ORODJA STRATEŠKEGA NAČRTOVANJA, UPORABLJENA V OBČINI ZREČE (Boris Podvršnik)	231
---	-----

POTI IN STRANPOTI FINANCIRANJA OBČIN (Vili Trofenik)	236
---	-----

Zborniku na pot

Če bi pri večini akademskih publikacij hoteli napisati zgodbo, ki je privedla do nastanka publikacije, bi se obseg zagotovo povečal za nekaj strani. Tudi ta večavtorska znanstvena monografija ni izjema. V izogib (pre)dolgi zgodbi, ki bi bralca morebiti (z)dolgočasila, naj napiševa le naslednje: univerzitetni akademiki se ukvarjajo/mo zlasti s tremi dejavnostmi, in sicer poučevanjem, raziskovanjem in poglobljanjem svoje erudicije. Poučevanje je namenjeno širjenju obstoječega znanja (običajno) med študente in akademske publikacije so nemalokrat povezane s to aktivnostjo. Preko raziskovanja se zbirajo podatki, ki prinašajo nova spoznanja; erudicija pa naj bi omogočala kritično interpretacijo obstoječega znanja. Žal pa prav erudicija – zaradi posvečanja pozornosti prvima dvema dejavnostma – (pre)pogosto postane marginalizirana. S tega vidika je bila priprava tega zbornika dobrodošla priložnost, da združimo vse tri ključne sestavine našega dela, zlasti, ker gre za publikacijo, ki je izdana ob tako pomembnem jubileju – petindvajsetletnici ponovne uvedbe lokalne samouprave v Republiki Sloveniji.

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 tako eden glavnih stebrov vsake demokratične države, pravica državljanov (občanov), da sodelujejo pri upravljanju javnih lokalnih zadev, pa eno od temeljnih demokratičnih načel. Poleg Ustave Republike Slovenije, s pomembnim poudarkom

na področju lokalne samouprave, je bil naslednji odločilen korak sprejem krovnega zakona o lokalni samoupravi decembra 1993; izvedbeni temelji za izpeljavo reforme lokalne samouprave pa so bili postavljeni s sprejemom Zakona o referendumu za ustanovitev občin konec leta 1994. Lokalna samouprava je tako v novi podobi začela delovati januarja 1995.

Ker je lokalna samouprava (in občine kot nosilke le-te) izjemno pomemben element slovenskega političnega sistema, meniva, da je prav, da obeležimo petindvajsetletnico z zbornikom, s katerim želimo obelodaniti pretekle prakse ter se zazreti v prihodnost lokalne samouprave v Sloveniji.

K pisanju prispevkov sva tako povabila najuglednejše slovenske strokovnjake s področja lokalne samouprave in veseli naju, da se jih je večina vabilu odzvala. Ker pa se teorija preverja v praksi, sva posebej ponosna na most, ki smo ga uspeli zgraditi s praktiki (aktualnimi in preteklimi župani), ki s svojimi policy prispevki dajejo dodano vrednost tej publikaciji.

Na tej točki se zato želiva zahvaliti vsem avtorjem, ki so – kljub neštetim vsakodnevnim obveznostim – sodelovali, da je ta publikacija postala resničnost.

Zahvala gre tudi obema recenzentoma in kolegom, ki so s svojimi idejami v zgodnji fazi nastajanja te večavtorske znanstvene monografije pomembno prispevali h končnemu izdelku.

Hvala tudi vsem bralcem, ki vas delovanje lokalne samouprave zanima bodisi profesionalno bodisi laično.

Besede imajo neizmerno moč. Lahko uničijo priložnost ali pa zgradijo svetlo prihodnost ... v upanju na slednje vam želiva prijetno in zanimivo branje.

Urednika
Doc. dr. Simona Kukovič
Prof. dr. Miro Haček

Poglavje 1

LOKALNA DEMOKRACIJA V SLOVENIJI: PRVIH PETINDVAJSET LET

Miro HAČEK¹

Povzetek

Prispevek obravnava prvih petindvajset let delovanja slovenske lokalne demokracije, in sicer zajema obdobje od leta 1994, ko je bil normativno gledano ponovno vzpostavljen sistem lokalne samouprave, pa vse do leta 2019, ko obeležujemo prvih petindvajset let delovanja lokalne samouprave v samostojni državi. V prispevku analiziramo uporabo klasičnih posrednih (lokalne volitve) in neposrednih (zbor občanov, referendum, ljudska iniciativa, peticija) oblik politične participacije na lokalni ravni oblasti ter ocenjujemo delovanje slovenske lokalne demokracije v navedenem obdobju. Na podlagi opravljene analize lahko jasno ugotovimo, da je lokalna demokracija v slovenskih občinah, ne glede na pogoste kritike glede njihove majhnosti in šibkosti, živa, zdrava in dobro delujoča.

¹ Dr. Miro HAČEK je redni profesor na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani. Kontakt: miro.hacek@fdv.uni-lj.si

Ključne besede: lokalna samouprava; lokalna demokracija; Slovenija; politično predstavništvo; politična participacija.

1 Koncept lokalne demokracije: politično predstavništvo in participacija

Lokalna samouprava v vseh demokratičnih državah sveta predstavlja enega izmed temeljnih stebrov demokratičnega političnega življenja. Njeno demokratično vsebino sestavlja pravica prebivalcev lokalne skupnosti, da sodelujejo pri oblikovanju in izvajanju lokalne oblasti. Lokalna oblast je namreč demokratična, če imajo na njeno izvajanje odločilen vpliv občani sami, bodisi neposredno (z različnimi oblikami neposrednega odločanja) bodisi posredno preko instituta volitev nosilcev lokalnih funkcij. Glavni argument v prid lokalnim procesom odločanja je izkoriščanje lokalnega znanja, izkušenj in predstav o tem, kako in v kakšnih pogojih naj bi se reševali specifični problemi neke lokalne skupnosti (Phillips 1996, 24). Prav tako je lokalna samouprava v zadnjih desetletjih postala središče demokratičnega političnega razvoja. 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 še posebej pomembno 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. 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, saj državljanom zagotavlja 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). Tretji kritični test demokracije pa je participacija državljanov na lokalni ravni v različnih oblikah, od klasične politične participacije do novih oblik participacije, ki krepijo civilno družbo in nevladne organizacije.

Lokalne institucije tako predstavljajo moč svobodnih narodov (de Tocqueville 1968, 61). Nekaj desetletij prej je Mill prav to poudaril s trditvijo, da je lokalna samouprava šola demokracije (Mill 1991, 378). Prav tako obstaja splošno strinjanje, da je bila – in še vedno je – lokalna samouprava zibelka moderne demokracije (Poggi 1988). Ta domneva, ki je utemeljena z interpretacijo zgodovine moderne demokratične države na zahodu, opravičuje trditev, da morajo imeti demokratične institucije posebno, lokalno utemeljitev (zakon), če želijo delovati kot protiutež porastu in povečevanju oblasti (moči) centralnih organov. Centralna oblast je bila tako v politični tradiciji ZDA sestavljena iz lokalnih samoupravnih institucij; prav tako je bila to tradicija nemških dežel pri izvolitvi cesarja Svetega rimskega cesarstva. Logika lokalne demokracije je bila poudarjena v teorijah federalizma in je ostala politična tradicija v nemškem delu Evrope. Postavljanje lokalnih omejitev kralju je bilo v duhu angleške Magne Carte Libertatum, toda to ni politična dediščina večine sveta. Kralj, torej centralna avtoriteta, je določal vlogo, moč in oblast lokalne avtoritete ter imenoval in odstavljajal po želji vse tiste, ki so jo izvrševali.

Povezanost med lokalno oblastjo in demokracijo je zasnovana tudi na predpostavki, da je politična participacija pomembna toliko bolj, če je povezana z domačnostjo, sosednostjo, kot so to poudarjali ameriški federalisti. Drug vidik pa je utemeljitev, da so vzpodbude za sodelovanje močnejše na lokalni ravni kot na nacionalni, kajti posledice odločitev so na lokalni ravni bolj vidne in bolj neposredne. Dva predloga podpirata ta del utemeljitve, in sicer čim večja je politična enota, toliko dlje poteka oblikovanje demokratične politične koalicije; in čim večja je ta enota, tem večja je raznolikost skupin in posameznikov, ki zahtevajo kompromis in tako tudi manj verjetno aktivno delovanje nasploh, torej prizadevanje in izjalovitev skupnih teženj mnogih. Splošni predpostavki o odnosu med velikostjo in demokracijo (Dahl in Tufte 1973) nasproti političnemu odločanju je običajno dodana še močna teoretična tradicija, da je demokracija toliko bolj življenjska, kolikor bolj je utemeljena v skupnosti ali družbi. Skupnosti in družbe zahtevajo vsaj možnost osebnega stika, in sicer neposredno ali pa preko omrežij medsebojnih poznanstev, kar postavlja omejitve glede velikosti demokratičnih političnih enot. Klasičen primer sovpadanja med družbo in demokratično politično skupnostjo so mestne države v stari Grčiji. Problem je v tem, da je obseg človeškega povezovanja, ki je potreben za mobilizacijo virov v produkciji, umetnosti ali vojni, za dosego nečesa višjega, boljšega, daleč večji, kot so omejitve velikosti za participacijo. Od tod izhaja neločljivo povezan konflikt vseh političnih sistemov - to je konflikt med nujnostjo majhnosti za domačnost (sorodnost) in participacijo na eni strani ter večjim obsegom enot, potrebnih za vire, vključno s človeškimi viri in kolektivnimi dosežki, na drugi strani.

Avtonomija je pri proučevanju regionalne in lokalne oblasti trajen problem. Glavni premik v formalni strukturi lokalnih političnih sistemov k demokraciji je bil v okviru nacionalnih držav utemeljen na lokalni politični avtonomiji in participaciji ter predstavniških institucijah, ki so odgovorne ljudstvu. Splošno razvojno pojasnilo tega dejstva je v tem, da je centralna oblast v zahodnih demokracijah svojo sposobnost za rast v odnosu do gospodarske rasti in družbene raznolikosti izčrpala. Bolj vsebinsko politično pojasnilo tega pa je, da je bila centralna oblast preobremenjena tako pri upravljanju virov kot pri reševanju konfliktov,

kar je vodilo k prenosu problemov na lokalno raven. Kriza državne blaginje pa ni sprožila tudi krčenja nalog lokalnih oblasti. Če so v preteklosti govorili o ozemeljski decentralizaciji kot o posledici širjenja državne blaginje, ki so jo udejanjali predvsem na lokalni ravni (Page in Goldsmith 1987), je v zadnjem času proračunska kriza omejila priliv sredstev iz središča, vendar pa ni zmanjšala vloge lokalnih politik.

Na začetku 21. stoletja lahko ugotovimo, da številne močne sile in gibanja znotraj in zunaj nacionalnih držav spreminjajo številne vzpostavljene prakse in običaje lokalne politike, pri čemer prihajajo v ospredje novi lokalizmi in številne pestre, neodvisne in eksperimentalne oblike lokalne politike kot odziva na globalizacijo, internacionalizacijo in evropeizacijo. Razširitev demokratičnih idej in vzpostavljanje globalnega sistema je prispevalo k obnovi vsega lokalnega. Pri tem je tako rekoč nemogoče razpravljati o odnosih med centralno in lokalno oblastjo oziroma o političnih razsežnostih lokalne samouprave nasploh, ne da bi upoštevali koncepte lokalne avtonomije. Lokalna avtonomija je eden temeljnih konceptov v politični znanosti in je povezana tako s teorijo kot s prakso demokracije, pri čemer je največja nevarnost za demokracijo njena degeneracija v tiranijo. V teoretičnih razpravah se lokalno avtonomijo navkljub obsežni pozornosti zelo redko, če sploh, razločuje od lokalne demokracije. V najboljšem primeru lokalno avtonomijo obravnavajo kot nujen, ne pa tudi kot zadosten pogoj za razcvet lokalne demokracije. Pri proučevanju financiranja lokalne samouprave sta oba pojma pogosto praktično sinonimna, kar zelo poenostavlja odnose med demokracijo in avtonomijo na lokalni ravni, prav tako pa tudi zakriva globlja protislovja v odnosih med lokalno demokracijo in širšo demokratično prakso. Na teoretični ravni te poenostavitve omejujejo razmejevanje odnosov med centralno in lokalno oblastjo, enako probleme, povezane s temi odnosi; z javno-političnega vidika pa to razlikovanje obeh pojmov povzroča zmešnjavo in zamenjavo ciljev, učinkov ter rezultatov javnih politik. Razlikovanje obeh pojmov je pomembno za razumevanje novih oblik in procesov lokalne demokracije ter njihovih možnosti in omejitev (Kukovič in Haček 2017).

1.1 Normativni in empirični vidiki lokalne demokracije

V razvoju lokalne samouprave so zaradi potencialnega prispevka subnacionalnih oblik politike k demokratičnemu življenju pomembne spremembe. Temeljna ideja sega daleč nazaj h klasičnemu upravičenju lokalne samouprave, ki ga je podal Mill (1991). Mill namreč pravi, da 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 tako naslednja: lokalne politične institucije so bližje državljanom kot nacionalne (državne) oblasti (vlada). Izvoljena lokalna oblast daje prednost različnosti, saj zagotavlja ponudbo javnih dobrin, ki odraža preference tistih, ki živijo na območju lokalne jurisdikcije; hkrati pa 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. 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, kakršno je svoboda (Sharpe 1970).

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, obenem pa zagotavljajo, da so različni interesi prisotni in predstavljeni v lokalnem odločanju. Hkrati zdrava lokalna demokracija razvija tudi demokratično kulturo med državljanji, in sicer z zagotavljanjem tako podlage za usposabljanje kot tudi za demokratično participacijo v politični skupnosti. Utemeljitev 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 malo opraviti ali z instrumentalnimi ali z razvojnimi značilnostmi lokalne demokracije.

Normativne utemeljitve (Stoker 1996) vključujejo zlasti pluralistične utemeljitve, da institucije lokalne demokracije zagotavljajo razpršitev

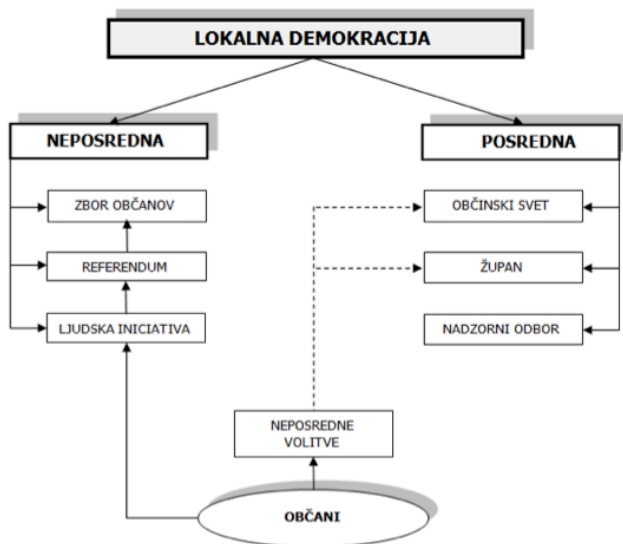
moči (oblasti) v družbi (Hill 1974), nadalje vključujejo utemeljitve o raznolikosti in različnosti, o lokalni odzivnosti in tako dalje. Vse te utemeljitve so prisotne tudi v evropski listini o lokalni samoupravi, ki zagovarja, da se mora odločanje o javnih zadevah, kjer koli je možno, uresničevati »s strani tistega nivoja oblasti, ki je državljanom najbližji«; to je načelo subsidiarnosti. Novejša obnova zanimanja za vlogo lokalne demokracije je osredotočena na omogočanje in vzpodbujanje politične participacije kot dela širše demokratične politične skupnosti (Stoker 1996), pa tudi participativne demokracije.

Avtorji, ki analizirajo lokalno demokracijo, zatrjujejo, da je lokalna oblast bližja državljanom in se bolj neposredno ukvarja z njihovimi problemi; lokalna oblast je tudi dostopnejša in se je enostavneje 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 Leach 2003, 231).

2 Dimenzije in dileme delovanja slovenske lokalne demokracije

Lokalna samouprava je pokazatelj demokratičnosti države, poleg tega pa se pojavljajo vedno večje težnje po krepitvi lokalne demokracije, pri čemer v ospredje postavljajo državljana/občana, ki mu morajo biti namenjene vse dejavnosti lokalnih skupnosti. Pri tem gre za kakovost njegovega življenja, za naravnost javnih služb na njegove potrebe in interese. Lokalna demokracija je zato splet neposrednega odločanja prebivalcev in predstavniške demokracije. Če ni neposrednega odločanja prebivalcev na lokalni ravni, ni mogoče govoriti o lokalni samoupravi (Vlaj 2004, 62).

Shema 1: Oblike lokalne demokracije



Vir: Brezovšek in Kukovič (2013).

S teoretičnega vidika ločimo dve osnovni participativni obliki lokalne demokracije. Prva je posredna lokalna demokracija, pri kateri gre predvsem za odločanje preko organov, izvoljenih na lokalnih volitvah. Poleg teh, tako imenovanih klasičnih oblik lokalne demokracije, poznamo tudi novejšo, modernejšo obliko lokalne demokracije in politične participacije. Ob tem pa velja, da so klasične oblike lokalne demokracije in participacije pravzaprav temeljni pogoj in podlaga za nastanek modernejših oblik in form. Druga vrsta je neposredna lokalna demokracija, ki vključuje štiri temeljne oblike, in sicer zbor prebivalcev lokalne skupnosti, referendum, ljudsko iniciativo in peticijo. Iz narave lokalne samouprave izhaja, da je pravica do neposrednega sodelovanja prebivalcev pri odločanju o najpomembnejših vprašanjih v lokalni skupnosti neločljiv del ustavne pravice do lokalne samouprave (Ustava Republike Slovenije 1991, 9. člen).

2.1 Neposredna lokalna demokracija

Idealno z vidika demokratične ureditve bi bilo, da bi prebivalci lokalne skupnosti vse odločitve sprejemali v celoti sami, kar pa v sodobni lokalni skupnosti ni mogoče, ker so potrebe, ki se v njej zadovoljujejo, preveč raznovrstne in zapletene, da bi o njih odločali prav vsi občani. Poleg tega sodobno življenje terja nenehno odločanje. Zaradi tega je v sodobni lokalni samoupravi neposredno odločanje bolj izjema kot pravilo. Prevladuje namreč odločanje po organih lokalne samouprave (posredna lokalna demokracija). Neposredno odločanje je bolj razširjeno na lokalni ravni, kar je tudi razumljivo, saj so pogoji za uporabo oblik neposrednega odločanja na lokalni ravni mnogo ugodnejši kot na državni ravni. Lokalna skupnost je predvsem mnogo manjša skupnost kot država, tako po ozemlju kot po številu prebivalstva, zaradi česar je v njej mnogo lažje uporabiti različne oblike neposrednega odločanja. Poleg tega je neposredno odločanje tudi po čisto organizacijski, tehnični in finančni plati mnogo lažje izvajati na lokalni ravni kot na državni. In končno je neposredno odločanje tradicionalno mnogo bolj usidrano v lokalno skupnost kot v državo. Nekatere oblike neposredne demokracije (zbor občanov) je sploh možno uporabiti le še v lokalnih skupnostih, in še to v manjših. Tudi vsebina odločitev je v lokalni skupnosti drugačna, saj ne gre za odločanje o splošnih političnih vprašanjih, temveč o zadevah lokalnega pomena, ki zadevajo vse prebivalce lokalne skupnosti. Zaradi vseh teh razlogov se neposredno odločanje na lokalni ravni uporablja pogosteje in za konkretnjša vprašanja kot pa na državni ravni.

Najbolj neposredno je odločanje na zboru vseh prebivalcev lokalne skupnosti (zbor občanov). Ta oblika neposredne demokracije omogoča najbolj neposredno sprejemanje odločitev o vsebinskih zadevah in o izvolitvi predstavniških organov. Od drugih načinov neposrednega odločanja se zbor občanov razlikuje predvsem po tem, da gre za mnogo bolj spontano in neformalizirano odločanje, v katerem lahko sodelujejo vsi prebivalci lokalne skupnosti. O vseh zadevah se na zboru občanov glasuje javno, kar je pomemben element kohezivnosti lokalne skupnosti in integriranja posameznika v njej. Tak način odločanja je možen samo v manjših lokalnih skupnostih, poleg tega pa mora imeti lokalna skupnost kljub neposrednemu odločanju še vedno nek predstavniški

organ. Odločitve v lokalni skupnosti je namreč treba sprejemati skorajda vsakodnevno, kar pa z zbori občanov ni mogoče. Vendar bi se naj najpomembnejše odločitve sprejemale na zboru občanov. Kot lahko vidimo v Preglednici 1, je vsaj v obdobju 2014–2017 mogoče ugotoviti, da je zbor občanov najpogosteje uporabljen mehanizem neposredne lokalne demokracije, saj ga je v navedenem obdobju uporabilo kar 48 odstotkov vseh slovenskih občin, povprečno je bil zbor občanov uporabljen v vsaki občini 4,5 krat (najmanj enkrat, največ pa kar 34 krat). Pri tem je zanimivo, da velika večina občin (78 odstotkov) zbor občanov uporablja pretežno na ravni ožjih delov občin, kar je z organizacijskega vidika tudi povsem razumljivo. Najbolj pogosto (v 71,4 odstotkih primerov) je pobudnik zbora občanov kar župan občine, najmanj pogosto (v 10,2 odstotkih primerov) pa občinski svet občine.

Preglednica 1: Uporaba mehanizmov neposredne demokracije v slovenskih občinah v obdobju 2014–2017²

	DA	NE
Referendum	1 (1 %)	101 (99 %)
Zbor občanov	49 (48 %)	53 (52 %)
Peticija	24 (23,5 %)	78 (76,5 %)
Ljudska iniciativa	31 (30,4 %)	71 (69,6 %)
Neformalne oblike (protesti, demonstracije in podobno)	14 (13,7 %)	88 (86,3 %)

*N=102.

Vir: Kukovič in Haček (2017).

- 2 V raziskavi Centra za proučevanje upravno-političnih procesov in institucij (Kukovič in Haček 2017) smo za obdobje 2014–2017 ugotavljali pogostost uporabe različnih mehanizmov neposredne demokracije v slovenski lokalni samoupravi. Za raziskovanje smo uporabili anketni vprašalnik, k izpolnjevanju katerega smo povabili 212 direktorjev občinskih uprav slovenskih občin oziroma v primerih, ko občina ni imela direktorja občinske uprave, vabilo posredovali županu oziroma tajništvu občine. Na vabilo sta se odzvali 102 občini (48 odstotkov), anketiranje z uporabo spletnega anketnega vprašalnika je bilo izvedeno julija 2017.

Preglednica 2: Pobudniki zbora občanov v slovenskih občinah v obdobju 2014–2017

	DA	NE
Župan	35 (71,4 %)	14 (28,6 %)
Občinski svet	5 (10,2 %)	44 (89,8 %)
Prebivalci občine	16 (32,7 %)	33 (67,3 %)
Organi krajevnih/vaških/ četrtnih skupnosti	22 (44,9 %)	27 (55,1 %)
Drugo	0 (0%)	49 (100 %)

Vir: Kukovič in Haček (2017).

Druga oblika neposredne demokracije v lokalni skupnosti je referendum. Ta se v mnogočem razlikuje od zbora prebivalcev lokalne skupnosti. Referendum je novejšega izvora kot zbor občanov in pomeni bolj formaliziran in organizacijsko-tehnično zahtevnejši način odločanja. V praksi je referendum ožji od zbora občanov, saj je pa svoji naravi uporaben za manjše število zadev in tudi bolj poredko, kar ponovno pomeni, da o večini zadev odloča predstavniško telo. Imata pa tako zbor občanov kot referendum enako idejno in politično izhodišče, to je odločanje po samih lokalnih skupnostih in ne preko njihovih predstavnikov. Referendum se za razliko od zbora občanov uporablja tudi državni ravni, vendar v veliki večini držav precej manj pogosto kot na lokalni. Razlogov za to je več. Predvsem je referendum bližji lokalni samoupravi, v kateri so ljudje bolj zainteresirani za neposredno odločanje o pomembnih lokalnih zadevah. Poleg tega je referendum na lokalni ravni tehnično ter organizacijsko manj zahteven, pa tudi bistveno cenejši. Kot lahko vidimo v Preglednici 1, je vsaj v obdobju 2014–2017 mogoče ugotoviti, da je referendum najredkeje uporabljen mehanizem neposredne lokalne demokracije, saj ga je v navedenem obdobju uporabila zgolj ena sama občina; šlo je za posvetovalni referendum, na katerem so se občani odločali o podpori izgradnji obvoznice.

V lokalni samoupravi sta še dve klasični obliki neposrednega odločanja. To sta ljudska iniciativa in peticija. Ljudska iniciativa se v marsičem razlikuje od drugih oblik neposredne demokracije. Medtem ko je pri referendumu pobuda za sprejem odločitve prišla iz organa, ki jo ima pravico predlagati, institut ljudske iniciative omogoča, da ljudstvo samo neposredno sodeluje pri odločitvi s tem, da zahteva ureditev nekega vprašanja, ne sodeluje pa pri sprejemanju same odločitve. V primerjavi z referendumom ljudska iniciativa ljudstvu ne omogoča, da odpravi neustrezno rešitev, temveč mu omogoča, da zahteva odločitev, ki mu ustreza. Pravica občanov do peticije v najširšem pomenu označuje pravico posameznika ali skupine posameznikov do pošiljanja pisnih vlog predstaviškemu telesu o vprašanjih, ki imajo javni ali politični pomen. Predmet peticije so lahko pritožbe, predlogi, zahteve, pobude ali prošnje. Peticija je v ožjem smislu podobna ljudski iniciativi, vendar se od nje pomembno razlikuje; predlog na podlagi ljudske iniciative je predstaviško telo dolžno preučiti, pri peticiji pa te obveze ni. Pravico do peticije ima vsak posameznik, medtem ko ljudsko iniciativo lahko uveljavlja le skupina ljudi, katere številčnost je opredeljena z občinskimi normativnimi akti. Kot lahko vidimo v Preglednici 1, je vsaj v obdobju 2014–2017 mogoče ugotoviti, da sta bili tako peticija kot ljudska iniciativa uporabljeni manj kot pogosto zbor občanov, a precej pogosteje kot referendum (peticija v 23,5 odstotkih, ljudska iniciativa pa v 304 odstotkih vseh slovenskih občin). V vsaki od občin, kjer je bil uporabljen mehanizem ljudske iniciative, je bilo vloženo v povprečju 1,5 pobude (standardni odklon 1,06; najnižje število ena; najvišje število pet); večina vloženih pobud (54,8 odstotkov) je uspela.

Naše respondente smo povprašali tudi o njihovem osebnem mnenju o uporabi različnih mehanizmov neposredne lokalne demokracije, ki so na voljo občanom. Velika večina (68,8 odstotkov) je izrazila naklonjenost do tovrstnih možnosti participacije občanov pri odločanju, zgolj 9,1 odstotkov respondentov pa ima do mehanizmov neposredne lokalne demokracije odklonilno mnenje.

2.2 Posredna lokalna demokracija: lokalne volitve v obdobju zadnjih 25 let

2.2.1 Volilna (ne)udeležba

Predpostavka nekaterih političnih strank, da jim bo vedno večje število volilnih enot (občin) omogočilo pomembno večji delež volilnih glasov, sicer ni bila nerealna, vendar se je iz lokalnih volitev v lokalne volitve uresničevala v vedno manjši meri, saj so vedno bolj v ospredje prihajali nestrankarski kandidati in liste. A preden analiziramo volilne rezultate v obdobju zadnjih 25 let, naj opomnimo, da je povečevanje števila občin iz osamosvojitvenih 62 na sedanjih 212 rezultat dejstva, da se je predvsem vseskozi povečevalo število majhnih občin, ki imajo relativno majhno število volivcev in v katerih ima en glas bistveno večji vpliv kot v velikih občinah. Poleg tega je v teh občinah uveljavljen tudi drugačen (večinski) volilni sistem, kjer se izbira predvsem osebe, kandidate in kjer politične stranke že *a priori* nimajo večjega vpliva. Zato se analitiki lokalnih volitev že od prvih lokalnih volitev po ponovni uvedbi lokalne samouprave leta 1994 sprašujemo, ali zmaga v množici majhnih občin dejansko lahko odtehta volilni uspeh v morda le eni veliki mestni občini, ki ima več volivcev kot trideset najmanjših občin skupaj. Preglednica 3 prikazuje volilno udeležbo na dosedanjih lokalnih volitvah v obdobju od leta 1994 do 2018.

Preglednica 3: Volilna udeležba na lokalnih volitvah v obdobju 1994 do 2018 (v odstotkih)

Leto lokalnih volitev	Volilna udeležba (prvi krog lokalnih volitev)
1994	62,7
1998	58,3
2002	72,1
2006	58,2
2010	51,0
2014	45,2
2018	51,2

Vir: Podatki Državne volilne komisije.

Preglednica 4: Volilna udeležba na lokalnih volitvah 2018 glede na velikost občin

Skupina občin	Število občin	Volilna udeležba v odstotkih (prvi krog lokalnih volitev)
Občine v manj kot 1.000 prebivalci	7	67,64
Občine z 1.001 do 2.000 prebivalci	21	62,88
Občine z 2.001 do 5.000 prebivalci	82	59,16
Občine z 5.001 do 10.000 prebivalci	48	54,46
Občine z 10.001 do 20.000 prebivalci	36	51,43
Občine z več kot 20.001 prebivalci	18	46,76
SKUPAJ	212	51,17

Vir: Kukovič in Haček (2019, 5).

Volilna udeležba na lokalnih volitvah v prvem obdobju po ponovni uvedbi lokalne samouprave (1994 do 2002) je bila višja kot v kasnejšem obdobju (2006 do 2018), čeprav je pri lokalnih volitvah 2002 potrebno povedati, da so potekale vzporedno s predsedniškimi volitvami, kar se bi ponovno lahko zgodilo v letu 2022, in to dejstvo je nedvomno pozitivno vplivalo na višjo volilno udeležbo. Opazimo lahko, da se je volilna udeležba na lokalnih volitvah v zadnjem desetletju konsolidirala na ravni približno petdeset odstotkov z negativnim dnom leta 2014, a dokaj nepričakovanim šestodstotnim porastom volilne udeležbe na zadnjih lokalnih volitvah leta 2018.

Volilna udeležba je sicer tradicionalno višja v manjših občinah; glede na podatke iz Preglednice 4 lahko sklepamo, da je nekoliko višjo volilno udeležbo mogoče pričakovati v občinah, ki imajo manj kot 5.000 prebivalcev, znotraj te skupine občin pa še nekoliko bolj odstopajo tiste, kjer je v uporabi večinski volilni sistem. Ob analizi volilne (ne) udeležbe na lokalnih volitvah je zanimivo zlasti razmišljanje o vzrokih neudeležbe. Raziskovanje volilne participacije pa se manj ukvarja s tistimi, ki se ne udeležujejo volitev, abstinenti ali apatiki, ljudmi, ki sploh ne participirajo. Ta skupina pogloblja problem politične izključenosti. Apatiki, ki ne sodelujejo v političnem (volilnem) življenju, so pravzaprav izključeni iz običajnih načinov, s katerimi državljani kolektivno oblikujejo svojo družbo. Verba, Schlozman in Brody (1997) ugotavljajo,

da je neudeležba posledica naslednjih razlogov: ljudje ne sodelujejo, ker ne morejo (nimajo časa), ker ne želijo (so razočarani nad politiko) ali pa zato, ker so izolirani od družbenih mrež, ki bi jih lahko vpletle v lokalno politično dogajanje.

2.2.2 Županske volitve

Župan je z spremembo Zakona o lokalni samoupravi pred lokalnimi volitvami leta 1998 (ko je bila ukinjena institucija predsednika občinskega sveta) postal ključna figura v občini, saj je od omenjene spremembe naprej nasproti občinskemu svetu izrazilo pridobival na politični moči, zato je smiselno primarno analizirati rezultate županskih volitev, ki jim tudi sredstva javnega obveščanja po navadi namenajo daleč največ pozornosti.

Preglednica 5: Rezultati županskih volitev na lokalnih volitvah v obdobju 1994 do 2018

	1994	1998	2002	2006	2010	2014	2018
Nestranski kandidati	29	46	60	67	71	115	123
Slovenska ljudska stranka (SLS)	27	39	45	49	41	31	26
Liberalna demokracija Slovenije (LDS)	23	22	28	17	13	2	-
Socialdemokratska stranka / Slovenska demokratska stranka (SDS)	18	21	16	27	33	19	17
Združena lista socialnih demokratov / Socialni demokrati (SD)	13	10	13	13	20	20	16
Slovenski krščanski demokrati / Nova Slovenija (NSi)	21	21	4	10	8	7	10
Različne koalicije	13	26	23	19	14	8	8
Druge politične stranke	3	6	4	8	10	10	12
SKUPAJ	147	192	193	210	210	212	212

Vir: Podatki Državne volilne komisije.

Analiza županskih volitev je relativno preprosta, saj županske volitve v slovenskem sistemu lokalne samouprave že vse od poznih 90 let prejšnjega stoletja zaznamujeta predvsem dva komplementarna pojava: prvi je naraščajoč uspeh nestranskih kandidatov, drugi pa vedno

manjši vpliv politični strank. Kot lahko vidimo v Preglednici 5, so nestranski kandidati relativni zmagovalci lokalnih volitev že vse od prvih lokalnih volitev leta 1994, v letu 2014 pa so postali tudi absolutni zmagovalci lokalnih volitev, saj je prvič več kot polovica občin dobila nestransko župane; le-ti pa so svojo dominanco na zadnjih lokalnih volitvah leta 2018 zgolj še utrdili. Istočasno pa je mogoče ugotoviti, da imamo v obdobju zadnjih 25 let na lokalni ravni oblasti dejansko zgolj štiri stalno prisotne in bolj ali manj uspešne politične stranke. V obdobju 2010–2014 je najprej ugasnila in *de facto* izginila iz slovenskega političnega prostora Liberalna demokracija Slovenije, hkrati je zašla v težave tudi še vedno najbolj uspešna politična stranka na slovenskih lokalnih volitvah (Slovenska ljudska stranka), saj je po neuspehu na parlamentarnih volitvah 2014 postala zunajparlamentarna politična stranka. Štiri najmočnejše politične stranke (SLS, SDS, SD in NSi) imajo po lokalnih volitvah 2018 skupaj le 69 županov (32,5 odstotka vseh), kar je najmanj doslej v samostojni Sloveniji; preostale politične stranke in različne koalicije imajo skupaj še nadaljnjih 20 županov (9,5 odstotka vseh), vsi preostali župani (123, kar znaša 58 odstotkov) pa so nestranski.

Analiza politične slike obeh skupin največjih slovenskih občin na zadnjih lokalnih volitvah v novembru 2018 pove, da so v osemnajstih slovenskih občinah, ki štejejo več kot 20.000 prebivalcev štiri župane dobili Socialni demokrati, po enega Slovenska demokratska stranka, Slovenska ljudska stranka in Nova Slovenija, dva druge politične stranke oziroma koalicije, devet izvoljenih županov pa je kandidiralo s podporo volivcev. V 36 občinah, ki štejejo od 10.001 do 20.000 prebivalcev, je bilo izvoljenih kar 22 nestranskih kandidatov, med političnimi strankami pa štirje kandidati Slovenske ljudske stranke, po trije kandidati Socialnih demokratov in Slovenske demokratske stranke ter štirje kandidati drugih političnih strank oziroma koalicij. Vidimo lahko, da so zgolj v skupini največjih slovenskih občin politične stranke uspele vzpostaviti ravnotežje z nestranskimi kandidati, medtem ko so nestranski kandidati v vseh skupinah občin, ki štejejo manj kot 20.000 prebivalcev, nesporni zmagovalci. Tudi če analiziramo zgolj enajst mestnih občin, lahko ugotovimo, da so v šestih zmagovalci kandidati, ki so

kandidirali s podporo volivcev, v štirih kandidati Socialnih demokratov, v Mariboru pa je slavil kandidat Stranke modernega centra.

Seveda pa je povsem druga zgodba vprašanje, ali so kandidati, ki so kandidirali s podporo volivcev, tudi dejansko nestrankarski kandidati in v kolikšni meri gre pri tej skupini za kandidate, ki so dejansko izrazito politično obarvani. Na lokalnih volitvah 2018 smo lahko opazovali pet županov, ki so se odločili na lokalne volitve podati kot nestrankarski kandidati, čeprav so bili na lokalnih volitvah leta 2014 izvoljeni kot kandidati političnih strank in kar trem tovrstni politični *salto mortale* ni uspel. Zabeležili pa smo tudi en sam obratni primer (v občini Trbovlje), ko je županja, izvoljena kot nestrankarska kandidatka na lokalnih volitvah 2014 kasneje ustanovila lokalno politično stranko in na lokalnih volitvah 2018 kot kandidatka te (novoustanovljene) politične stranke uspela ponovno osvojiti županski mandat. Večji analitični izziv predstavljajo formalno nestrankarski kandidati, ki so v preteklosti že bili jasno politično opredeljeni, nekateri celo izvoljeni na politično funkcijo s podporo posamezne politične stranke ali skupine političnih strank in so kasneje iz takšnega ali drugačnega razloga sprejeli odločitev, da se bodo na lokalnih volitvah preoblekli v nestrankarski suknjič. Gre za pojav, ki na slovenskih lokalnih volitvah ni neznan in se v večji ali manjši meri pojavlja že vse od prvih lokalnih volitev leta 1994 (glej Kukovič in Haček 2011, 17).

Pomembna značilnost lokalnih volitev 2018 je bilo tudi več relativno nepričakovanih porazov dolgoletnih županov, pa naj si gre za dolgoletne župane mestnih občin (Boris Popovič v Kopru), župane manjših občin (Alojz Sok v Ormožu) ali pa župane, ki so županovali vse od prvih lokalnih volitev leta 1994 (Anton Tornar v Črenšovcih in Ivan Princes v Vipavi). Trideset županov iz preteklega mandata se na lokalnih volitvah 2018 ni odločilo za ponovno kandidaturo, od 182 dotedanjih županov pa je uspelo nov mandat osvojiti 142 županom, kar je najnižji odstotek (78) reelekcije od lokalnih volitev 1998 naprej. Se je pa na lokalnih volitvah 2018 zgodil nov pojav, ki mu na vseh prejšnjih lokalnih volitvah nismo bili priča. Gre za vrnitev nekdanjih županov, ki so v preteklem mandatu ali celo dlje časa prostovoljno ali prisilno počivali, na lokalnih

volitvah 2018 pa so se zmagoslavno vrnili na politične funkcije, ki so jih nekoč že zasedali.

2.2.3 Volitve v občinske svete

Pri analizi rezultatov volitev občinskih svetov v obdobju 1994–2018 lahko opazimo tri skupine političnih strank: a) stranke, ki od prvih volitev v občinske svete leta 1994 stalno izgubljajo delež dobljenih glasov (in s tem delež izvoljenih občinskih svetnikov), b) stranke, katerih volilni rezultati nihajo ter c) stranke, ki so niso nastopile na vseh dosedanjih lokalnih volitvah. V prvo skupino sodi predvsem Slovenska ljudska stranka (SLS), v drugo skupino sodijo Slovenska demokratska stranka, Nova Slovenija, Socialni demokrati ter Demokratična stranka upokoencev Slovenija in Slovenska nacionalna stranka, v tretji skupini pa najdemo množico strank, ki so v obdobju od 1994 do 2018 nastajale in izginjale, med njimi vsekakor izstopa zmagovalka volitev v občinskem svetu leta 1998 in 2002, Liberalna demokracija Slovenije. Največja padca na lokalnih volitvah glede na predhodne lokalne volitve je gotovo doživela Liberalna demokracija Slovenije, ki je na lokalnih volitvah 2006 izgubila približno osem odstotkov glede na prejšnje lokalne volitve, nato pa se je zgodba ponovila še na lokalnih volitvah 2010 in 2014, ko je stranka praktično izginila iz slovenskega političnega prostora. V čisto posebno kategorijo lahko uvrstimo nestranskarske liste, ki vse od lokalnih volitev leta 1994 pridobivajo na podpori in povečujejo delež glasov. Opazimo lahko, da največji in najboljše organizirani politični stranki v državi (Slovenska demokratska stranka in Socialni demokrati) vse od lokalnih volitev 1994 ohranjata dokaj stabilno podporo (Socialni demokrati med 10 in 13,3 odstotki, Slovenska demokratska stranka pa med 12,6 in 18,1 odstotki), kar kaže tudi na najbolj zvesto in konsolidirano volilno telo. Medtem ko Socialni demokrati nikoli niso bili najbolj uspešna politična stranka na volitvah v občinske svete, pa je Slovenska demokratska stranka najbolj uspešna politična stranka na volitvah v občinske svete v letih 2014 in 2018.

Druga značilnost, ki jo je opaziti že vse od lokalnih volitev leta 1994, potrjuje pa se na vsakih lokalnih volitvah odtlej, je nekoliko večja

uspešnost tako imenovanih desno-sredinskih političnih strank v manjših občinah in obratno, nekoliko večja uspešnost tako imenovanih levo-sredinskih političnih strank v večjih občinah (Kukovič in Haček 2018). Ob tem je seveda zanimivo, da (so) se slednje skozi celoten projekt reforme lokalne samouprave dosledno zavzemajo za oblikovanje nekoliko večjih občin in so večinoma nasprotovale drobljenju občin, medtem ko so bile prve v večini primerov pobudnice ustanavljanja novih (in praviloma manjših) občin.

Preglednica 6: Rezultati volitev v občinske svete na lokalnih volitvah v obdobju 1994 do 2018 (v odstotkih)*

	1994	1998	2002	2006	2010	2014	2018
Nestrankarske liste	9,5	11,7	17,1	20,0	22,0	29,2	31,7
Slovenska ljudska stranka (SLS)	12,7	11,8	10,9	9,4	9,3	8,5	6,2
Liberalna demokracija Slovenije (LDS)	17,2	22,6	23,3	15,0	7,4	-	-
Socialdemokratska stranka / Slovenska demokratska stranka (SDS)	13,8	16,0	12,6	16,8	18,1	14,3	16,7
Zdržena lista socialnih demokratov / Socialni demokrati (SD)	13,3	11,4	10,3	12,0	12,1	10,0	10,1
Slovenski krščanski demokrati / Nova Slovenija (NSi)	18,4	12,4	8,2	6,3	5,9	6,6	6,4
Demokracična stranka upokoencev Slovenije (DeSUS)	4,0	5,1	5,0	5,2	9,4	7,5	4,8
Stranka modernega centra (SMC)	-	-	-	-	-	11,1	4,1
Slovenska nacionalna stranka (SNS)	2,1	1,9	2,4	2,5	1,9	0,7	1,1
Stranka mladih Slovenije (SMS)		-	4,5	-	-	-	-
Zares	-	-	-		3,7	-	-
Levica	-	-	-	-	-	-	3,1
Lista Marjana Šarca (LMŠ)	-	-	-	-	-	-	2,5

* vključene so samo občine s proporcionalnim volilnim sistemom.

Vir: Podatki Državne volilne komisije.

Na prvih in drugih lokalnih volitvah v letih 1994 in 1998 smo raziskovalci (Haček 1999) ugotavljali, da je uspeh političnih strank v veliki meri odvisen tudi od stopnje razvitosti organizacijske mreže občinskih in krajevnih odborov, ki so (ali pa ne) sposobni najti ustrezne kandidate, oblikovati liste kandidatov in vložiti kandidature. V petindvajsetih

letih od ponovne uvedbe lokalne samouprave v Sloveniji je skupina političnih strank, ki so doslej kandidirale na vseh lokalnih volitvah, uspela zgraditi organizacijsko mrežo po vsej Sloveniji, zato so v ospredje faktorjev uspešnosti kandidiranja prišli drugi dejavniki, med katerimi je v zadnjem desetletju še posebej pomemben dejavnik splošno nezaupanje volivcev v politične stranke, ki tem močno otežuje iskanje množice ustreznih kandidatov, ki so na lokalnih volitvah pač neobhodno potrebni, in zmanjšuje njihovo uspešnost na lokalnih volitvah.

3 Zaključek: o slovenski lokalni demokraciji

V javnosti je gotovo najbolj odmevna značilnost lokalnih volitev v obdobju zadnjih petindvajsetih let naraščajoči uspeh nestranskih kandidatov in nestranskih list. Lokalne volitve so praviloma zaznamovane z nižjo volilno udeležbo v primerjavi s parlamentarnimi volitvami, vendar se je na zadnjih lokalnih volitvah novembra 2018 volilna udeležba (51,2 odstotka) povsem približala tisti iz zadnjih parlamentarnih volitev v juniju 2018 (52,6 odstotka), poleg tega pa je bila na zadnjih lokalnih volitvah v novembru 2018 volilna udeležba precej višja (6 odstotkov) kot na prejšnjih lokalnih volitvah leta 2014. Slovenske lokalne volitve v zadnjega četrta stoletja zaznamuje tudi visoka stopnja reelekcije županov, ki je prvi večji padec doživela šele na lokalnih volitvah 2018, ter permanentni neuspeh večine političnih strank, praviloma zlasti tistih, ki v času lokalnih volitev sestavljajo vladajočo koalicijo na državni ravni.

Na zadnjih lokalnih volitvah v novembru 2018 so nestranski kandidati nadaljevali in še nekoliko nadgradili uspeh(e) iz vseh prejšnjih lokalnih volitev, saj so osvojili že skoraj šestdeset odstotkov županskih položajev, nestranskih liste pa so zasedle kar tretjino vseh svetniških mest. Nastal je vtis, da so se politične stranke, še posebej tiste iz leve polovice političnega prostora, v veliki meri osredotočile na kampanjo v večjih slovenskih občinah, srednje velike in manjše občine pa prepustile nestranskim in desnosredinskim kandidatom. Ob tem se že vrsto

let odpira vprašanje, kdaj bo prišel čas, ko bodo politične stranke povsem obupale nad lokalnimi volitvami in kaj lahko sploh storijo proti nestranskariskim kandidatom. Odgovor na to vprašanje seveda ne more biti zgolj enoznačen, saj politične stranke delujejo v politični areni, ki jo zaznamuje vseobsegajoče nezaupanje državljanov v politične procese in institucije, k čemur so gotovo pripomogle tudi politične stranke. Na lokalni ravni oblasti se bolj ali manj uspešno nestranskariskim kandidatom upirajo samo štiri velike politične stranke (SD, SDS, NSi, SLS), pa še te z vedno manjšim uspehom.

Pomembno je tudi vprašanje vzroka uspešnosti nestranskariskih kandidatov na slovenskih lokalnih volitvah. Na osnovi nekaterih obstoječih razprav in opravljenih empiričnih raziskav si upamo trditi, da ima fenomen relativne uspešnosti nestranskariskih kandidatov in nestranskariskih list vsaj trojni izvor. Prvič, neodvisni, nestranskariski kandidati na državni ravni oblasti zaradi obstoječega volilnega sistema in izrazito poudarjene vloge političnih strank v tekmi za izvolitev v Državni zbor Republike Slovenije nimajo praktično nobene realne možnosti, zato je njihova edina realna možnost uspešnega uveljavljanja pasivne volilne pravice v Sloveniji kandidatura na lokalnih volitvah. Na teh je volilni sistem, ki se uporablja na županskih volitvah, nestranskariskim kandidatom mnogo bolj naklonjen. Drugič, na Slovenskem je mogoče zabeležiti izrazito močno tradicijo nestranskarstva oziroma povedano drugače, slovenske politične stranke vseskozi spremlja nekakšno nezaupanje in kritičnost (Lukšič 1994), slovensko javno mnenje pa je že dlje časa političnim strankam izrazito nenaklonjeno. Tretjič, lokalne volitve so primernejše za uresničevanje pasivne volilne pravice nestranskariskih kandidatov in nestranskariskih list tudi zaradi svoje ožje narave. Na lokalnih volitvah namreč volivci volijo kandidate, ki izvirajo iz okolja, od koder izvirajo in kjer živijo tudi sami, pri tem pa strankarska pripadnost ne igra tako pomembne vloge kot na državni ravni. Pogosto volivci kandidata tudi osebno poznajo, kar gotovo še posebej drži v primeru majhnih občin. Kandidatura in izvolitev strankarsko nevezane osebe pripomore tudi k zavesti lokalnega prebivalstva, da lahko v lastni občini dejansko uresničuje pravico do lokalne samouprave, ki ji ne nazadnje zagotavlja tudi slovenska Ustava v svojem devetem členu.

So pa lokalne volitve še vedno volitve, kjer so edini pravi in nedvoumni zmagovalci volivci, ki so s svojim izborom ponovno in najizraziteje do- slej pokazali svoje nezadovoljstvo s političnimi strankami in njihovim načinom vodenja države, hkrati pa tudi upora proti nekaterim dolgo- letnim županom in njihovemu dolgoletnemu načinu vodenja občin. Ob zelo dejavni in živahni posredni lokalni demokraciji posebej vese- li tudi živahnost neposrednih mehanizmov lokalne demokracije, kar velja tako za pogostost uporabe posameznih mehanizmov neposredne lokalne demokracije, kot tudi za izrazito naklonjenost odločevalcev na lokalni ravni oblasti do mehanizmov neposredne lokalne demokracije.

Reference

- Brezovšek, Marjan in Simona Kukovič. 2013. *Organizacija lokalne oblasti v Sloveniji*. Ljubljana: Založba FDV.
- Dahl, Alan Robert in Edward R. Tufte. 1973. *Size and democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- de Tocqueville, Alexis. 1968. *Democracy in America 1835*. London: Fontana.
- Državna volilna komisija. 2019. *Lokalne volitve*. Dostopno prek: <https://www.dvk-rs.si/index.php/si/volitve/lokalne-volitve>.
- Haček, Miro. 1999. Lokalne volitve v Sloveniji – primerjava 1994–1998. *Teorija in praksa* 36 (2): 218–229.
- Haček, Miro. 2018. Kdo je torej zmagovalec lokalnih volitev?. V *Lokalna demokracija v Sloveniji: značilnosti lokalnih volitev 2018*, ur. Simona Kukovič, 137–152. Ljubljana: Založba FDV.
- Hill, Dilys M. 1974. *Democratic theory and local government*. London: Allen & Unwin.
- Kukovič, Simona in Miro Haček. 2011. Non-partisan candidates and lists at Slovenian local elections, 1994–2010. *World Political Science Review* 7 (1): 1–20.
- Kukovič, Simona in Miro Haček. 2017. *Mehanizmi neposredne demokracije na lokalni ravni: baza podatkov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, Center za proučevanje upravno-političnih procesov in institucij.
- Kukovič, Simona in Miro Haček. 2018. *Lokalno politično vodenje: glas svetnikov*. Ljubljana: Založba Fakultete za družbene vede.
- Kukovič, Simona in Miro Haček. 2019. *Analiza volilne udeležbe na lokalnih volitvah 2018, baza podatkov*. Ljubljana: Center za proučevanje upravno-političnih institucij in procesov.

- Lukšič, Igor. 1994. (Ne)strankarstvo na Slovenskem. V *Stranke in strankarstvo, Zbornik referatov*, ur. Igor Lukšič. Ljubljana: Slovenskega politološko društvo.
- Mill, John Stuart. 1991. *Considerations on representative government 1861*. Oxford: Oxford University Press.
- Page, Edward in Michael Goldsmith. 1987. *Central and Local Government Relations: a comparative analysis of West European unitary states*. Los Angeles: Sage.
- Phillips, Anne. 1996. Why does local democracy matter? V *Local democracy and local government*, ur. Lawrence Pratchett in David Wilson, 38–61. London: MacMillan, Basingstoke.
- Poggi, Gianfranco. 1988. *The development of the modern state: a sociological introduction*. Stanford: Stanford University Press.
- Pratchett, Lawrence. 1999. *Renewing local democracy? The modernisation agenda in British local government*. London: Frank Press.
- Pratchett, Lawrence in Steve Leach. 2003. Local government: selectivity and diversity. *Parliamentary Affairs* 56 (2): 255–269.
- Sharpe, L. J. 1970. Theories and values of local government. *Political Studies* 18 (2): 153–174.
- Stoker, Gerry. 1996. Redefining Local Democracy. V *Local democracy and local government*, ur. Lawrence Pratchett in David Wilson, 188–209. London: Basingstoke, MacMillan.
- Stoker, Gerry. 2004. *Transforming local governance*. London: Basingstoke, MacMillan.
- Ustava Republike Slovenije*. 1991. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=199133&stevilka=1409>.
- Verba, Sidney, Schlozman, Kay L. in Henry E. Brady. 1997. *Solving the Puzzle of Rational Participation: Lessons from the Citizen Participation Study*. Washington DC: American Political Science Association.
- Vlaj, Stane. 2004. *Lokalna samouprava: Teorija in praksa*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.

LOCAL DEMOCRACY IN SLOVENIA: THE FIRST TWENTY-FIVE YEARS

Summary

The chapter analyses first twenty-five years of Slovenian local democracy, covering the period from 1994, when the local self-government system was normatively restored, all the way until 2019, when we mark the first century quarter of local government in an independent Slovenia. The paper analyzes the use of classical indirect (local elections) and direct (municipal assembly, referendum, people's initiative, petition) forms of political participation, and assesses the functioning of Slovene local democracy during that period. Based on the performed analysis, we can clearly conclude that, despite frequent criticisms of small size and weaknesses, local democracy in Slovenian municipalities is very much alive and well.

Key words: local government; local democracy; Slovenia; political representation; political participation.

Poglavje 2

PРАВNA UREDITEV LOKALNEGA REFERENDUMA

Igor KAUČIČ¹

Povzetek

Naš pravni red predvideva številne in raznovrstne oblike neposrednega sodelovanja občanov pri odločanju v lokalnih skupnostih. Med bolj formaliziranimi so zbor občanov, referendum in ljudska iniciativa. Občanom omogočajo neposredno udeležbo v procesu oblikovanja in odločanja o najpomembnejših pravnih aktih in drugih odločitvah na lokalni ravni. Odločanje občanov na referendumu je najučinkovitejša oblika participativne demokracije. Na lokalni ravni se izvajajo: referendum o splošnem aktu občine, svetovalni referendum, referendum o drugih vprašanjih, referendum o ustanovitvi občine in referendum o samoprispevku. Najpomembnejši je referendum o občinskem predpisu, ki se je v petindvajsetih letih večkrat spremenil. Predmet sprememb so bile tako določbe o predmetu referendumskega odločanja, referendumski iniciativi, referendumski večini kot tudi model referenduma. Z zadnjo spremembo zakona je bil preoblikovan v zavrnitveni referendum, na katerem občani odločajo o zavrnitvi splošnega akta, ki ga je sprejel

¹ Dr. Igor KAUČIČ je redni profesor na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani. Kontakt: igor.kaucic@pf.uni-lj.si

občinski svet. Namenjen je preprečevanju uveljavitve predpisa do odločitve volivcev na referendumu (ljudski veto).

Ključne besede: *participativna demokracija v lokalni skupnosti; lokalni referendum; referendum o splošnem aktu občine; zbor občanov; ljudska iniciativa.*

1 Uvod

Samouprava prebivalcev v lokalni skupnosti predvideva, da se temeljne in najpomembnejše odločitve ne sprejemajo samo posredno prek predstavnikov v organih lokalne skupnosti, temveč jih neposredno predlagajo in sprejemajo tudi prebivalci sami. Iz narave lokalne samouprave izhaja, da je pravica do neposrednega sodelovanja prebivalcev pri odločanju o najpomembnejših vprašanjih v lokalni skupnosti neločljiv del ustavne pravice do lokalne samouprave (9. člen Ustave Republike Slovenije;² v nadaljevanju Ustava). Oblike neposredne demokracije se lahko bistveno učinkoviteje uresničujejo v lokalnih skupnostih kot na državni ravni. Temu pritrjuje praksa v državah z razvito lokalno samoupravo, v katerih je neposredno odločanje tradicionalno bistveno bolj razširjeno v lokalnih skupnostih kot pa na državni ravni; ponekod se celo izvaja samo v lokalnih skupnostih (Grad in Kaučič 2015). Lokalna skupnost je ozemeljsko in po številu prebivalcev mnogo manjša skupnost od države, zato je v njej bistveno lažje uporabiti različne oblike neposrednega odločanja. Lokalna samouprava je neprimerno bližja ljudem kot državna organizacija, zadeve lokalne samouprave pa so mnogo bližje vsakdanjemu življenju in potrebam ter ljudem zato mnogo bolj razumljive kot politično odločanje o državnih zadevah. Poleg tega je neposredno sodelovanje državljanov tudi po organizacijski, tehnični in finančni strani lažje uresničljivo na lokalni ravni kot na državni. In končno, tudi vsebina odločitev v taki skupnosti je drugačna, saj se ne

2 Ustava Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 33/91 in spremembe.

nanašajo na splošna politična vprašanja, temveč imajo lokalni pomen, ki se praviloma nanaša na vse občane. Možnost njihovega neposrednega odločanja povečuje zanimanje za sodelovanje v lokalni samoupravi, krepi njeno učinkovitost, prispeva pa tudi k večji legitimnosti tako sprejetih odločitev (Grad 1998, 21–22). Zato se oblike neposrednega sodelovanja občanov lahko uporabljajo v lokalni skupnosti pogosteje in za konkretnjša vprašanja kot na državni ravni (Brezovšek in Kukovič 2012, 26–28). Ni naključje, da tudi Evropska listina lokalne samouprave poudarja pomen neposredne udeležbe občanov v lokalni samoupravi (3./2. člen ELLS).

2 Neposredne oblike sodelovanja občanov pri odločanju

Z uvedbo novega sistema lokalne samouprave v Sloveniji v devetdesetih letih prejšnjega stoletja je dobila neposredna demokracija v marsičem drugačen položaj in vlogo, kot ju je imela v prejšnjem komunalnem sistemu (Kaučič 2001, 60–61). Z Ustavo in z zakoni na njeni podlagi so bile v našo ureditev uvedene vse najpomembnejše oblike neposredne demokracije: referendum, ljudska iniciativa, zbor občanov in pravica do peticije. Z njimi je omogočena neposredna udeležba državljanov v procesu oblikovanja in odločanja o ustavnih, zakonskih in drugih pravnih aktih ter o drugih pomembnih odločitvah na državni in lokalni ravni.

Upravljanje javnih zadev ne pomeni samo neposredno odločanje, temveč celovit proces oblikovanja in sprejemanja političnih odločitev. V splošnem ta proces sestavljajo tri faze: iniciativa oziroma predlog za sprejem odločitve, obravnava predloga in sprejem odločitve, kar pa vključuje tudi njeno naknadno potrditev. Naša pravna ureditev omogoča državljanu, da neposredno sodeluje v vseh teh fazah (normodajnega) postopka, ob čemer je na nekaterih področjih njegova vloga bolj odločujoča, na drugih pa manj. Oblika neposrednega sodelovanja državljanov v prvi fazi sprejemanja odločitve je zlasti ljudska iniciativa, v drugi

fazi različne oblike predhodnega izjavljanja o posameznih vprašanjih (zlasti posvetovalni referendum), v fazi odločanja zlasti zbor občanov, potrjevanju posamezne odločitve pa je namenjen še posebej naknadni referendum.

Demokratičnost političnega procesa se ne meri samo po stopnji udeležbe posameznikov pri potrjevanju najpomembnejših družbenih oziroma političnih odločitev, ki jih oblikujejo in sprejemajo organi oblasti, temveč tudi po tem, ali je državljanom omogočeno oblikovanje in predlaganje teh odločitev. Pri tem lahko posamezniki sodelujejo na različne načine in v bolj ali manj formaliziranih in institucionaliziranih oblikah, med katerimi so najpomembnejše določene že v Ustavi. Glede na intenziteto in pravno moč razlikujemo med državljanskimi pobudami in predlogi, ki so jih lokalni organi dolžni obravnavati, ne pa tudi sprejeti, in državljanskimi zahtevami, ki so za te organe zavezujoče. Med prve štejemo zlasti pravico do peticije in ljudsko iniciativo, med druge pa zahtevo za razpis referendumoma.

Ustavna podlaga za neposredno sodelovanje državljanov pri izvrševanju (tudi lokalne) oblasti so zlasti 1. člen in drugi odstavek 3. člena ter 44. člen Ustave, ki opredeljujejo načine izvrševanja oblasti in sodelovanja pri upravljanju javnih zadev. Razen referendumoma o ustanovitvi občine Ustava Republike Slovenije ne določa oblik neposredne demokracije v lokalni skupnosti, temveč jih ureja Zakon o lokalni samoupravi³ (v nadaljevanju ZLS). ZLS v 11. in 44. členu določa, da občani v samoupravnih lokalnih skupnostih odločajo o zadevah lokalne samouprave ne samo posredno preko svetov, temveč tudi neposredno na svojih zborih, preko ljudske iniciative in z referendumom.

2.1 Zbor občanov

Sodelovanje občanov pri odločanju na zboru je gotovo najbolj neposredno, saj omogoča predlaganje in razpravljanje ter tudi sprejemanje

3 Zakon o lokalni samoupravi (ZLS), Uradni list RS, št. 94/07-UPB2 in spremembe.

odločitev. V tem delu je zbor občanov mnogo bližji instituciji predstavnštva (na primer občinskemu svetu) kot referendumu. Od drugih načinov odločanja (zlasti referendumu) se razlikuje zlasti po tem, da gre za mnogo bolj spontano in neformalno odločanje, pri katerem lahko sodelujejo vsi občani v lokalni skupnosti (seveda pa imajo pravico odločati samo volivci), poleg tega pa je tudi organizacijsko-tehnično bistveno manj zahteven. Tako neposredno odločanje je možno samo v manjših lokalnih skupnostih. Ponekod (na primer v Švici) je zbor občanov najvišji organ v občini, na katerem se obvezno odloča o vseh najpomembnejših zadevah skupnosti (sprejemajo se temeljni akti s proračunom vred in volijo nekateri lokalni organi), drugod (na primer v ZDA in tudi pri nas) pa je zbor občanov le oblika neposrednega sodelovanja občanov pri odločanju, zato ga je treba posebej sklicati (Grad 1998, 22–24).

Po ZLS (45. člen) občani na zboru v skladu z zakonom ali statutom občine obravnavajo posamezne zadeve, oblikujejo stališča, dajejo predloge, pobude in mnenja ali odločajo. Konkretizacijo teh zadev zakon prepušča statutu občine. Zbor občanov se lahko skliče za celotno občino ali samo za njen posamezni del, sklicuje pa ga župan na način, ki ga določi statut občine. Zakon predvideva dva načina sklica zbora občanov, in sicer obligatornega ter fakultativnega. Prvi se izvede, če je tako predpisano z zakonom ali statutom občine ali če tako zahteva najmanj pet odstotkov volivcev v občini oziroma v njenem posameznem delu. Statut občine določi način vložitve zahteve in postopek odločanja o sklicu zbora občanov, če sklic zahtevajo volivci. Fakultativni način pa je zbor občanov na pobudo župana, občinskega sveta ali sveta ožjega dela občine. Način sklica zbora občanov se uredi s statutom občine. Statuti občin določijo število volivcev, ki morajo sodelovati na zboru, da so stališča, predlogi, pobude in mnenja ali odločitve veljavno sprejete, predpišejo pa tudi, kako ti zavezujejo občinske organe. ZLS je z občinskim statutom prepustil tudi ureditev drugih vprašanj, ki so pomembna za izvedbo zbora občanov ter za uveljavljanje njihovih stališč, predlogov, pobud, mnenj in odločitev. Zakon torej predpisuje obvezne sestavine statuta, s katerimi se ureja zbor občanov, vendar na način, ki omogoča občinam, da pri ureditvi upoštevajo svoje posebnosti.

2.2 Ljudska iniciativa

Pomembna oblika neposrednega sodelovanja občanov pri oblikovanju odločitev v lokalni skupnosti je tudi ljudska iniciativa. Gre za pravico določenega števila volivcev, da pisno predlagajo predstavniskemu telesu ali drugemu organu lokalne skupnosti pravno ureditev nekega vprašanja oziroma sprejetje odločitve, ki jim ustreza. Bistveni prvini ljudske iniciative sta torej zahteva in kvalificirano število volivcev. Je strogo formalizirana oblika sodelovanja občanov pri oblikovanju pomembnih političnih odločitev v občini, ki se razlikuje od drugih podobnih oblik dajanja pobud, predlogov, peticij in podobno. Poseben postopek je pri ljudski iniciativi vezan zlasti na izpolnitev določenih pogojev, to je: volilne pravice, predlogov z vsemi sestavinami, podpore volivcev (s podpisi na posebnem obrazcu), rokov za posredovanje predloga in podobnega. Čeprav je samostojna oblika neposredne demokracije, je ponekod (zlasti v Švici) tesno povezana z referendumom, s katerim se dopolnjuje. Z njuno kombinacijo je občanom omogočeno neposredno sodelovanje v dveh sestavinah sprejemanja določene odločitve - predlaganja in odločanja. Ljudska iniciativa je ena od temeljnih pravic državljanov, ki pa se uresničuje kot kolektivna pravica.

ZLS v 48. členu določa, da lahko najmanj pet odstotkov volivcev v občini zahteva izdajo ali razveljavitev splošnega akta ali druge odločitve iz pristojnosti občinskega sveta oziroma drugih občinskih organov. Drugače kot pri ljudski iniciativi na državni ravni, s katero lahko volivci predlagajo spremembo ustave ali sprejem zakona, lahko volivci v občini zahtevajo tudi razveljavitev akta, potem ko je že začel veljati. Ljudska iniciativa je lahko predložena v obliki zahteve, da občinski organ uredi neko vprašanje, lahko pa se predloži že formalizirana oblika predloga oziroma osnutka akta ali druge odločitve. Volivci dajejo podporo zahtevi za izdajo ali razveljavitev občinskega predpisa ali druge odločitve s podpisovanjem na seznamu ali z osebnim podpisovanjem. Značilnost ljudske iniciative je v tem, da jo je naslovljenec dolžan obravnavati in se do nje opredeliti, ni pa je dolžan sprejeti (gre za tako imenovano indirektno ljudsko iniciativo). Če je zahteva volivcev zavrnjena, ni predvideno referendumsko odločanje o njej (tako ljudsko iniciativo

imenujejo v švicarski ureditvi direktna iniciativa, ker obvezno privede do referenduma) in tudi ne kakšna druga oblika sankcije, temveč je s tem postopek v povezavi z ljudsko iniciativo končan. Pobudniki z njo sooblikujejo odločitev, vplivajo na njeno vsebino, ne morejo pa z njo neposredno vplivati na končno odločitev. Izjemoma, vendar neobvezno, bi lahko občinski svet, preden odloči o predlogu oziroma zahtevi volivcev, razpisal posvetovalni referendum, vendar je tudi v tem primeru končna odločitev v njegovi pristojnosti.

2.3 Druge oblike posvetovanja z občani

Poleg teh oblik neposrednega sodelovanja občanov pri odločanju se uveljavljajo še druge oblike in načini posvetovanja z občani (na primer javne razprave, problemske konference, civilne iniciative, okrogle mize, javne skupščine, ankete, peticije, participativni proračun, dnevi odprtih vrat, županovi dnevi, spletni forumi in podobno) kot tudi nadzora (na primer ljudska nezaupnica, odpoklic javnih funkcionarjev oziroma *recall* in podobno). Drugače kot referendum in ljudska iniciativa so manj formalizirane oblike bolj neposredne, spontane ter organizacijsko, tehnično in finančno manj zahtevne. Ob tem velja poudariti, da sta sicer za participativno demokracijo pomembni načeli informiranosti in javne razprave, ki omogočata državljanom in združenjem, da na ustrezen način izražajo in javno izmenjujejo mnenja na vseh področjih delovanja državnih in lokalnih organov (širše o participativni demokraciji Lavtar 2007, 8–11).

Poleg civilnih iniciativ, ki so pri nas v zadnjem obdobju vse bolj uveljavljena in zelo razširjena neformalna oblika (zlasti) političnega pritiska na lokalne, pa tudi na državne organe ter različne institucije, velja izpostaviti dve obliki sodelovanja občanov, to sta participativni proračun in peticija. Gre za bolj ali manj formalizirana načina neposredne demokracije, pri čemer je bil participativni proračun uveden s spremembo ZLS leta 2018 (48.a člen) in se šele uveljavlja, pravico do peticije ureja že Ustava, v praksi pa se bolj malo uporablja. Prvi omogoča sodelovanje občanov pri oblikovanju predlogov lokalnih projektov, ki se financirajo iz občinskega proračuna. Občina lahko v postopku priprave predloga

proračuna določi višino sredstev, namenjenih financiranju projektov, ki jih predlagajo občani. O predlaganih projektih občina izvede posvetovanja z občani najpozneje do predložitve proračuna občinskemu svetu v sprejem. Peticija pa vsebuje pravico posameznika ali skupine državljanov do pošiljanja pisnih vlog (pritožb, predlogov, zahtev, pobud ali prošenj) predstavnikiškemu telesu ali izjemoma drugim organom oblasti o vprašanjih, ki imajo širši politični ali javni značaj (sicer gre za politično pravico in svoboščino). V naši praksi se te in druge oblike posvetovanja občanov pogosto podcenjujejo, vsekakor pa premalo uporabljajo (Vlaj 2006, 52–53).

2.4 Lokalni referendum

Referendum je v praksi najpomembnejša oblika odločanja občanov v lokalni skupnosti. Zakon o lokalni samoupravi in Zakon o samoprispevku⁴ (v nadaljevanju Zsam-1) določata kar pet vrst referendumov v lokalni skupnosti, in sicer referendum o splošnem aktu občine (ta je predmet osrednje obravnave v nadaljevanju), svetovalni referendum, referendum o drugih vprašanjih ter referendum o ustanovitvi in preoblikovanju občine, posebna oblika pa je referendum o samoprispevku. Referendumi in postopki za njihovo izvedbo so urejeni v ZLS in v ZSam-1, deloma pa v drugih zakonih, zlasti v Zakonu o referendumu in o ljudski iniciativi⁵ (v nadaljevanju ZRLI). Ta v 3. in 56. členu določa, da se njegove določbe o postopku za izvedbo referendumov smiselno uporabljajo tudi za lokalni referendum, če ni določeno drugače. Podobno velja za smiselno uporabo določb Zakona o lokalnih volitvah⁶ (ZLV) in Zakona o volitvah v državni zbor⁷ (ZVDZ).

4 Zakon o samoprispevku (Zsam-1), Uradni list RS, št. 87/01.

5 Zakon o referendumu in ljudski iniciativi (ZRLI), Uradni list RS, št. 26/07-UPB.

6 Zakon o lokalnih volitvah (ZLV), Uradni list RS, št. 94/07-UPB in spremembe.

7 Zakon o volitvah v Državni zbor (ZVDZ), Uradni list RS, št. 109/06-UPB in spremembe.

Svetovalni referendum lahko razpiše občinski svet pred odločanjem o posameznih vprašanjih iz svoje pristojnosti z namenom, da ugotovi voljo občanov (46.b člen ZLS). Predmet izjavljanja na tem referendumu je katero koli vprašanje iz pristojnosti občinskega sveta. To je za posvetovalni referendum tudi razumljivo, saj mora občanom omogočiti izjavljanje o najrazličnejših vprašanjih lokalnega pomena. Svetovalni referendum je po naravi stvari lahko le predhoden (občinski svet ga lahko razpiše pred odločanjem o posameznem vprašanju) in fakultativen (razpiše se na pobudo občinskega sveta). Referendum se razpiše za območje celotne občine ali samo za njen del, kadar se vprašanje, o katerem občinski svet želi ugotoviti voljo občanov, nanaša samo na občane tega ožjega območja. Posebna značilnost tega referenduma je v tem, da odločitev volivcev (ki jo sprejmejo z relativno večino) pravno ne zavezuje občinskega sveta (politično pa vsekakor). Pri nas se ta referendum uporablja dokaj redko, čeprav omogoča izjavljanje občanov o najrazličnejših vprašanjih lokalnega pomena. Lahko je učinkovito sredstvo za ugotavljanje mnenja občanov in za smeri reševanja določenega vprašanja, poleg tega pa občinski organi tako krepijo svojo legitimnost; odločitev, ki je skladna z ljudsko voljo, je ugodneje sprejeta med ljudmi in v praksi tudi bolj uresničljiva. Ob tem je zanimivo, da večina evropskih držav pozna samo ta referendum in ne referendum z obvezno pravno močjo.

Referendum o samoprispevku je posebna oblika referenduma o splošnem aktu občine. Ureja ga poseben Zakon o samoprispevku (ZSam-1), izvede pa se v skladu z določbami ZLS in ZRLI, če ni določeno drugače. Samoprispevek je strogo namenska javna dajatev občanov za gradnjo ali rekonstrukcijo lokalne javne infrastrukture. Uvede se le, če so se občani na ustreznem območju z referendumom vnaprej izrekli zanj, pri čemer je to lahko celotno območje občine ali samo en njen del. Ta referendum je izjema pravila, ki izključuje možnost odločanja z referendumom o splošnih aktih, s katerimi se predpisujejo občinski davki in druge dajatve. Je obligatoren, ker se mora razpisati za uvedbo vsakega samoprispevka, in predhoden, saj se izvede, še preden občinski svet sprejme odlok o uvedbi samoprispevka. Pozitivna referendumska odločitev je namreč pogoj za uvedbo samoprispevka. Posebnost tega referenduma sta tudi glasovalna pravica in referendumska večina.

Glasovalna pravica je širše določena (v veliki meri je vezana na višino dohodkov in na lastništvo zemljišča), referendumsko večina pa je dvojna: potrebna je večinska udeležba glasovalnih upravičencev (kvorum udeležbe) in večina pritrdilnih glasov volivcev, ki so se referendumu udeležili. Pri določitvi večine za sprejem odločitve na referendumu o samoprispevku je treba upoštevati, da v nasprotju z drugimi referendumi, na katerih se sprejemajo praviloma politične odločitve, pozitivna odločitev na referendumu o samoprispevku neposredno finančno obvezuje večino občanov določenega območja in da gre za svojevrstno samoobdavčitev občanov (Kaučič 2010, 249–250).

Referendum o ustanovitvi občine je predpisan že z Ustavo, ki določa, da se občina ustanovi z zakonom po prej opravljenem referendumu, s katerim se ugotovi volja prebivalcev na določenem območju (139./3 člen). Posebnost referendumu je v tem, da se sicer izvaja v občinah in se tiče njihovih prebivalcev, vendar ne gre za tipični lokalni referendum, temveč za posebno obliko zakonodajnega referendumu, ki je v pristojnosti državnega zbora (občina se namreč ustanovi z zakonom). Referendum in postopek njegove izvedbe urejata ZLS in ZRLI. Referendum je obligatoren (državni zbor ga mora razpisati na temelju Ustave same), po naravi predmeta odločanja pa je lahko le predhoden (preden državni zbor sprejme zakon o območju občine). ZLS ne predvideva izvedbe referendumu samo za ustanovitev nove občine, temveč tudi za njeno preoblikovanje (združitvev, razdružitvev, izločitvev dela občine in podobno) ter za poimenovanje in za določitev sedeža občine. Za sprejem odločitve na referendumu je predpisana relativna večina, to je večina volivcev, ki so glasovali (14. in 15. člen ZLS). Glede vezanosti državnega zbora na izid referendumu lahko referendum o ustanovitvi in preoblikovanju občine označimo za posebno obliko posvetovalnega referendumu, ker vsebuje prvine referendumu z neobvezno pravno močjo in tudi referendumu z obvezno pravno močjo. Mnenje ustavnega sodišče o pravni naravi tega referendumu se je spreminjalo in ni bilo povsem enotno (primerjaj odločbo U-I-144/94, U-I-183/94, U-I-294/98 in U-I-137/10).

ZLS predvideva, da občani lahko odločajo na referendumu tudi o drugih vprašanjih, če tako določa zakon (46.a člen ZLS). Referendum se

opravi skladno z določbami ZLS in ZRLI, če zakon ne določa drugače, v praksi pa se ta vrsta referendumu praktično ne uporablja.

3 Referendum o splošnem aktu občine

Referendum o splošnem aktu občine je temeljna in najpomembnejša oblika neposrednega odločanja občanov v lokalni skupnosti. ZLS ga je uredil že ob njegovem sprejemu konec leta 1993 (zakon je sicer začel veljati leta 1994), v petindvajsetih letih pa se je večkrat spremenil. Predmet sprememb so bile tako določbe o predmetu referendumskega odločanja, referendumski iniciativi, referendumski večini kot tudi model referendumu. Spremembe teh sestavin so bile bolj ali manj neodvisne od državnega zakonodajnega referendumu, zadnje pa so bile bolj povezane z njim. Zadnja zakonodajna sprememba lokalnega referendumu leta 2018 je namreč sledila ustavni spremembi zakonodajnega referendumu iz leta 2013 in ga v veliki meri približala ureditvi tega referendumu na državni ravni. Če lahko za prvo skupino zakonodajnih sprememb do leta 2018 ugotovimo, da so se prilagajale posebnostim lokalnega referendumu, za zadnjo spremembo (iz lanskega leta) temu ni mogoče povsem pritrditi.

3.1 Ureditev referendumu pred spremembo ZLS leta 2018

Z uvedbo novega sistema lokalne samouprave v Republiki Sloveniji je dobila neposredna demokracija v marsičem drugačen položaj in vlogo, kot jo je imela v komunalnem sistemu. To velja še posebej za referendum. Izkušnje iz naše preteklosti kažejo, da je bila praksa uporabe lokalnega referendumu izrazito enostranska in izkrivljena, saj se je uporabljal le za odločanje o samoprispevku občanov za gradnjo nekaterih objektov v javnem interesu in le izjemoma tudi za statusne spremembe nekaterih občin, ne pa tudi za splošne politične odločitve v občini. Ustava in zakon sta na eni strani zapovedovala pogosto uporabo lokalnega referendumu, na drugi strani pa sta jo omejevala zgolj na nekatera vprašanja. Prav tako občani niso imeli pravice zahtevati razpisa

referenduma, temveč je o tem odločala izključno občinska skupščina (Kaučič 1996).

Ob sprejemu ZLS leta 1993 je bil referendum o splošnem aktu občine opredeljen ožje in bolj na splošno, kot po veljavni ureditvi, poleg tega zakon ni vseboval natančnejših določb o njem. ZLS je v 45. členu določil, da lahko občinski svet o kakšnem svojem aktu ali odločitvi razpiše referendum na lastno pobudo, mora pa ga razpisati, če to zahteva najmanj deset odstotkov volivcev v občini. Zakon ni postavljajl nikakršnih omejitev glede vprašanj, o katerih je bilo mogoče odločati na referendum. To je pomenilo, da so volivci lahko odločali o vsakem aktu ali o drugi odločitvi iz pristojnosti občinskega sveta. Prav tako ni izrecno določil, ali gre za predhodno ali naknadno obliko referenduma. Vprašanja o tem, ali se ga razpiše pred ali po sprejemu pravnega akta v občinskem svetu, so ponekod reševali po analogiji z določbami ZRLI, ki je predpisoval tako predhodni kot tudi naknadni zakonodajni referendum. Glasovalna pravica je bila vezana na volilno pravico za občinski svet, referendumsko večina pa je bila relativna: odločitev je bila na referendumu sprejeta, če je zanjo glasovala večina volivcev, ki so se udeležili glasovanja (Kaučič 1996, 871–873).

Obsežnejša sprememba ZLS s področja lokalnega referenduma je bila sprejeta leta 1998.⁸ Po tej spremembi (46. člen) je bil referendum omejen samo na splošne akte občine, iz referendumskega odločanja pa so bili izključeni občinski finančni predpisi. Prepoved referenduma za finančna vprašanja je bila na lokalni ravni uvedena petnajst let pred podobno prepovedjo na zakonodajnem referendumu. Med različnimi oblikami referenduma se je zakon omejil na naknadni referendum (zato referendumu o občinskem predpisu najpogosteje pravijo kar naknadni referendum), ki se izvede po sprejemu splošnega akta. Na njem so volivci potrjevali ali zavračali v občinskem svetu sprejeti splošni akt ali njegove posamezne določbe. Spremenila (razširila) se je tudi referendumsko iniciativa, saj

8 Glej Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi (ZLS-J), Uradni list RS, št. 74/98.

je občinski svet lahko razpisal referendum ne samo na lastno pobudo, temveč tudi na predlog župana ali člana občinskega sveta, na zahtevo najmanj pet odstotkov volivcev v občini, ali če je tako določal zakon ali statut občine. Ljudska referendumska zahteva je postala manj zahtevna, saj se je število volivcev za vložitev referendumske zahteve razpolovilo (z deset na pet odstotkov). Spremenjeni 46. člen ZLS je posebej predpisoval roke za vložitev predloga oziroma zahteve za razpis referenduma, dolžnost župana, da zadrži objavo splošnega akta do odločitve na referendumu in njegovo ravnanje po referendumski potrditvi ali zavrnitvi tega akta na referendumu. Povsem na novo je bilo (v 47. in 47.a členu) urejeno vprašanje pobude volivcem za vložitev zahteve za razpis referenduma in postopek z njo. Volivci so lahko dajali podporo zahtevi za razpis referenduma s podpisovanjem na seznamu ali z osebnim podpisovanjem. Glasovalna pravica in referendumska večina se s spremembo zakona nista spremenili, novost pa je bila določba o časovni vezanosti občinskega sveta na odločitev volivcev (Kaučič 2001, 62–68).

Manjše spremembe referendumske ureditve sta vsebovali tudi zakonski noveli iz leta 2000⁹ in 2005.¹⁰ Omeniti velja zlasti slednjo, ki je uredila sodno varstvo v primeru protiuustavne ali protizakonite zahteve za razpis referenduma.

3.2 Nova ureditev referenduma o občinskem predpisu

Dvajset let po obsežnejši spremembi lokalnega referenduma je bil ta leta 2018 ponovno spremenjen.¹¹ Pri naknadnem referendumu so spremembe posegle v ljudsko referendumsko iniciativo in v sam model referenduma, vključno z referendumsko večino.

9 Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi (ZLS-K), Uradni list RS, št. 70/00.

10 Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-M), Uradni list RS, št. 72/05.

11 Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-S), Uradni list RS, št. 30/18.

3.2.1 Naknadni zavrnitveni referendum

Na referendumu o splošnem aktu občinskega sveta občani odločajo o vprašanih, ki so vsebina splošnih aktov občine (statut, odlok, odredba, pravilnik in navodilo) in ne tudi posamičnih pravnih aktov (46./1 člen ZLS). Prav tako ne morejo odločati o predlogu akta, ki je v postopku sprejemanja v občinskem svetu (predhodni referendum), in tudi ne o razveljavitvi akta, ki že velja (razveljavitveni referendum). Odločajo lahko le o aktu, ki je že sprejet, vendar še ni objavljen in še ne velja (naknadni referendum). Volivci so v tem primeru v vlogi končnega razsodnika, ki odloča o tem, ali bo tak predpis uveljavljen ali ne. Drugače kot drugi lokalni referendumi, ki so predhodni, je ta referendum samo naknadni. Naknadni referendum, ki se razpiše po sprejetju splošnega akta v občinskem svetu, je po sprejemu ZLS-S postal zavrnitveni. Na njem volivci ne odločajo več o potrditvi splošnega akta (kot dotlej), temveč o njegovi zavrnitvi. Zavrnitveni model zakonodajnega referenduma je namenjen preprečitvi uveljavitve predpisa, zato ga imenujejo tudi ljudski veto. Po tem modelu je za zavrnitev pravnega akta potrebno, da mu nasprotuje (in ne, da se referendumu udeleži, tako kot na referendumu o spremembi Ustave) določeno število volivcev. Referendum volivcem omogoča, da zavrnejo v predstavniškem telesu sprejet predpis, kar ima značaj suspenzivnega veta. Njegov namen je preprečiti uveljavitev pravnega akta do odločitve volivcev na referendumu. Predmet referenduma je lahko splošni akt kot celota ali pa njegove posamezne določbe. Ureditev zavrnitvenega referenduma o splošnem aktu občine je bila v tem delu povzeta po zakonodajnem referendumu (Kaučič 2013, 36–37), posebnost pa je v tem, da se lahko na lokalnem referendumu glasuje ne samo o celotnem občinskem predpisu, temveč tudi o eni ali več njegovih posameznih določbah.

3.2.2 Omejitve in prepovedi referenduma

Vsaka omejitev referendumskega odločanja nujno pomeni poseg v ustavno načelo demokratičnosti, torej v razmerje med neposredno in predstavniško demokracijo. Zato je treba pri določitvi omejitev spoštovati načelo sorazmernosti, po katerem se presoja, ali so takšne omejitve

sploh primerne, ali so za dosego cilja nujne in ali so sorazmerne s težo pravice do referendumskega odločanja in druge pravice. ZLS je poleg posamičnih aktov iz referendumskega odločanja izrecno izključil tudi proračun in zaključni račun občine ter splošni akt, s katerim se v skladu z zakonom predpisujejo občinski davki in druge dajatve. Referendum torej ni dopusten ob vprašanih finančne narave, ki po naravi niso primerna in tudi ne običajna za tak način odločanja (ta prepoved je uveljavljena tudi za zakonodajni referendum). Kljub temu da gre za omejitve demokratičnega procesa odločanja, je namreč treba pri referendumu upoštevati vse prednosti, ki jih ponuja za demokratično odločanje, pa tudi omejitve, ki jih objektivno vsebuje ali iz njega izhajajo. Referendum ni primeren za odločanje o zelo zahtevnih strokovnih in zapletenih vprašanih, zlasti če o njih ni mogoče oblikovati preglednih in vsem razumljivih alternativnih rešitev.

Referenduma prav tako ni dopustno razpisati ob vprašanih, ki bi imela neustavne ali nezakonite pravne posledice. Če občinski svet meni, da je vsebina vložene zahteve za razpis referendumu v nasprotju z ustavo in zakonom, lahko zahteva, da o tem odloči ustavno sodišče. Zahtevo lahko občinski svet vloži od dne vložitve zahteve in najkasneje do izteka roka za razpis referendumu. Ustavno sodišče odloči o zahtevi občinskega sveta v petnajstih dneh (47.a/2 člen ZLS). Občinski svet torej nima pravice zavrnilo razpisa referendumu iz navedenih razlogov, temveč o tem odloča ustavno sodišče (primerjaj odločbo U-I-111/04). To v vsakem konkretnem primeru presodi, ali je zahteva za razpis referendumu ustavno in zakonsko dopustna, ter ali bi bile s tem prizadete tako pomembne ustavne pravice, da bi bilo zaradi tega dopustno poseči v ustavno pravico do referendumskega odločanja. Ustavno sodišče opravlja preventivni (*a priori*) nadzor referendumu. Ta vključuje presojo dopustnosti referendumu o občinskih predpisih, ki so izrecno izključeni iz referendumskega odločanja, kot tudi o referendumskih zahtevah, ki bi lahko bile v nasprotju z Ustavo ali zakonom. Gre za presojo o tem, ali bi bile zaradi zavrnilve predpisa res prizadete tako pomembne (zlasti) ustavne pravice in vrednote, da bi bilo zaradi tega – ob tehtanju prizadetih ustavnih dobrin – dopustno prepovedati referendum tudi v teh primerih, ki jih sicer ZLS izrecno ne določa (Kaučič 2015; Žuber 2018).

3.2.3 Referendumska iniciativa

Referendum o aktu občinskega sveta je lahko fakultativen ali obligatoren. Fakultativen je referendum, ki ga občinski svet razpiše na predlog župana ali člana občinskega sveta in na zahtevo najmanj pet odstotkov volivcev v občini. Predlog župana ali občinskega svetnika lahko občinski svet sprejme ali zavrne, o zahtevi volivcev pa ne odloča, temveč je dolžan razpisati referendum. Obligatorni referendum pa je referendum, ki se razpiše *ex lege*, ko tako določa zakon ali statut občine (Kaučič 2010, 244–245). Predlog za razpis referenduma je treba vložiti oziroma občinski svet pisno seznaniti s pobudo volivcev za vložitev zahteve za razpis referenduma v petnajstih dneh po sprejemu splošnega akta. Ta rok je prekluzivne narave, njegova zamuda pa povzroči izgubo pravice vložiti referendumsko zahtevo. Če je vložen predlog za razpis referenduma ali je dana pobuda volivcem za vložitev zahteve za razpis referenduma, župan zadrži objavo splošnega akta do odločitve o predlogu ali pobudi oziroma do odločitve na referendumu (46./2–3 člen ZLS).

ZLS ne ureja vprašanja konkurence referendumskih predlogov, do katere lahko pride, če je v petnajstdnevem roku vloženo večje število referendumskih predlogov (župana ali občinskih svetnikov) in referendumskih pobud (volivcev, političnih strank ali svetov ožjih delov občine). Vsi ti lahko vložijo predloge ali pobude za referendum o splošnem aktu kot celoti, o različnih vprašanjih ali pa o istem vprašanju tega akta, pri čemer so možne tudi različne kombinacije (Kaučič 2001, 65–67).

3.2.4 Postopek z ljudsko referendumsko zahtevo

Ljudska referendumska iniciativa lahko preprečuje občinskemu svetu, da bi manipuliral z uvedbo oziroma razpisom referenduma. S tem se poudarja vlogo referenduma kot instrumenta ljudskega nadzora nad delom predstavniškega telesa in ljudskega veta, hkrati pa omejuje možnosti njegove uporabe za reševanje nasprotij med političnimi skupinami znotraj občinskega sveta. Pobudo volivcem za vložitev zahteve za razpis referenduma lahko da vsak volivec, politična stranka v občini ali svet ožjega dela občine (krajevne, vaške ali četrtne skupnosti - 47./1 člen

ZLS). Pobuda mora vsebovati zahtevo za razpis referenduma z jasno izraženim vprašanjem, ki naj bo predmet referenduma, in obrazložitvijo. Pri tem je zlasti pomembno, da se v pobudi natančno navede akt, ki naj bo predmet referenduma, v obrazložitvi pa se navedejo vsi ključni razlogi za zavrnitev sprejete ureditve, morebitne posledice uveljavitve akta in drugi podatki, ki so lahko volivcem v oporo pri odločanju o podpori pobudi in kasneje pri odločanju na referendumu. Drugače kot za zakonodajni referendum ZLS ne predpisuje, da mora biti pobuda obvezno podprta s podpisi določenega števila volivcev, temveč to vprašanje prepušča statutu občine. Če se občinski svet za to odloči, mora v statutu določiti najmanjše število volivcev, ki s podpisi podprejo pobudo na seznamu, ki naj vsebuje osebne podatke podpisnikov (to je ime in priimek, datum rojstva in naslov stalnega prebivališča). Navedba teh podatkov je namenjena tudi preverjanju verodostojnosti podpisov in obstoja podpisnikov (primerjaj sodbo upravnega sodišča II U 97/2012). Podpora volivcev je materialni pogoj, ki mora biti izpolnjen ob izteku roka za vložitev pobude volivcem za vložitev referendumске zahteve. Uvedba podpore referendumski pobudi lahko sicer nekoliko oteži dostop do referenduma, vendar pa preprečuje vlaganje referendumskih pobud brez resnega namena, da bi do referenduma tudi prišlo. S tem se občinskemu svetu ne le omejuje učinkovito uresničevanje njegove normodajne dejavnosti, temveč pomeni tudi svojevrstno zlorabo referenduma. Zbiranje podpisov namreč podaljša rok za uveljavitev splošnega akta oziroma za izvedbo referenduma za mesec ali več dni, pri tem pa sploh ni nujno, da bo zbrano potrebno število podpisov oziroma da bo zahteva za referendum res vložena. Pri določitvi števila podpisov je treba po eni strani upoštevati, da to število ne bi smelo pretirano oteževati vložitev pobude, po drugi strani pa, da bi morale zagotavljati večjo resnost pobudnikov in preprečiti možne zlorabe. Večina občinskih statotov je ob upoštevanju števila občanov določila med petdeset in sto podpisov volivcev.

Pobudnik mora o pobudi volivcem za vložitev zahteve za razpis referenduma pisno seznaniti občinski svet in pobudo predložiti županu. Župan najprej pobudo preizkusi. Če meni, da pobuda ne vsebuje vseh predpisanih sestavin (zahteve za razpis referenduma, jasno izraženega

referendumskega vprašanja in obrazložitve ter določenega števila podpisov volivcev) ali pa so te pomanjkljive (oziroma meni, da je pobuda v nasprotju z zakonom in s statutom občine), župan ne dovoli zbiranja podpisov volivcev v podporo referendumski zahtevi. O tem v osmih dneh po prejemu pobude obvesti pobudnika in ga pozove, da ugotovljeno neskladnost odpravi v osmih dneh. Če pobudnik tega ne stori, se šteje, da pobuda sploh ni bila vložena. Župan o tem nemudoma obvesti pobudnika in občinski svet (47./2 člen ZLS). Pobudnik pa lahko v osmih dneh po prejemu takega obvestila zahteva, da odločitev župana preizkusi upravno sodišče. Zakon torej omogoča županu preizkus zakonitosti zahteve za razpis referenduma, zoper njegovo odločitev pa daje pobudnikom referenduma pravno sredstvo. Ne pooblašča pa župana za vložitev zahteve za predhodno oceno ustavnosti referendumskega vprašanja. Če sodišče ugotovi, da odločitev ni utemeljena, jo razveljavi (sodišče mora odločiti v tridesetih dneh - 47./3 člen ZLS). Postopek preizkusa preprečuje, da bi volivci dajali podporo nepopolni pobudi ali pobudi, ki je v nasprotju z zakonom ali statutom. Te pomanjkljivosti je treba odpraviti že v tej fazi postopka in ne šele pri zbiranju podpisov, po njem ali pa po tem, ko je občinski svet že razpisal referendum oziroma je bil ta celo že izveden. Namen predhodnega preizkusa pobude je v preverjanju, ali so izpolnjene vse procesne predpostavke za začetek postopka podpore referendumski zahtevi. Pooblastilo županu, da preveri skladnost pobude volivcem za vložitev zahteve za razpis referenduma z zakonom in statutom občine, ne vključuje tudi pristojnosti za odločanje o utemeljenosti pobude po vsebini (primerjaj sodbi upravnega sodišča I-U-62/2004 in I-U-1826/2016).

Volivci dajejo podporo zahtevi za razpis referenduma s podpisovanjem, pri čemer zakon dopušča dva načina zbiranja podpisov: na seznamu ali z osebnim podpisovanjem (47./4 člen ZLS). O tem odloči župan z aktom, s katerim določi tudi obrazec seznama ali obrazec za podporo z osebnim podpisovanjem (obrazca morata vsebovati jasno izraženo zahtevo za razpis referenduma) in rok za zbiranje podpisov (Kaučič 2010, 244–245). Ta akt župana je posamičen akt, čeprav je izdan v obliki predpisa (sklep ustavnega sodišča U-I-157/05). Osebno podpisovanje se izvaja na upravni enoti, na območju katere je občina, v kateri

se zbirajo podpisi v podporo zahtevi za razpis referendumu. Upravna enota preveri in potrdi tudi pravilnost navedbe osebnih podatkov volivca na seznamu in njegovo volilno pravico. Glede postopka dajanja podpore zahtevi za razpis referendumu z osebnim podpisovanjem se smiselno uporabljajo določbe ZRLI.

Volivci lahko dajo svojo podporo zahtevi za razpis referendumu tudi preko enotnega državnega portala eUprava s kvalificiranim elektronskim podpisom. Za oddajo podpore zahtevi preko enotnega državnega portala eUprava se uporabljajo določbe ZRLI (47./5 člen ZLS). Zakon je tudi pred spremembo (ZLS-S) dopuščal dajanje podpore z varnim elektronskim podpisom, overjenim s kvalificiranim potrdilom, vendar se je z evropsko Uredbo aIDAS uvedel nov pojem kvalificiranih elektronskih podpisov (Lavtar 2018, 18).

3.2.5 Razpis referendumu in glasovanje na njem

Občinski svet razpiše referendum v petnajstih dneh po sprejemu odločitve o predlogu oziroma od vložitve zahteve volivcev za razpis referendumu. Z aktom o razpisu referendumu mora določiti vsebino vprašanja, o katerem se bo odločalo na referendumu, dan, ki se šteje za dan razpisa, referendumsko območje in dan glasovanja. Akt o razpisu referendumu se objavi na način, ki je določen s statutom občine za objavo splošnih aktov občine (47.a člen ZLS). Glede območja, na katerem se lahko razpiše referendum o občinskem splošnem aktu, ZLS izrecno ne predvideva, da bi se lahko razpisal tudi na ožjem območju občine (to določa za svetovalni referendum). Razen prej omenjene določbe o referendumskem območju, ki ga mora določiti akt o razpisu referendumu (gre za splošno postopkovno pravilo za razpis vseh vrst lokalnega referendumu), se druge očitno nanašajo na občino kot celoto (na primer pet odstotkov volivcev v občini). Ker se lahko splošni akt ali njegovo posamezno vprašanje neposredno nanaša samo na prebivalce ožjega območja občine (krajevne, vaške ali četrtne skupnosti), bi bilo smiselno, da se referendum lahko razpiše tudi ali pa samo za ta del občine.

Pravico glasovati na referendumu imajo vsi občani, ki imajo pravico voliti člane občinskega sveta, če zakon ne določa drugače (slednje velja za posebne referendume, kot je na primer referendum o samopripevku). Pravico voliti člana občinskega sveta ima državljan Republike Slovenije, državljan druge države članice Evropske unije in tujec, pod pogojem, da je na dan glasovanja dopolnil osemnajst let in ima stalno prebivališče v Republiki Sloveniji (5. člen ZLV). Posebnost pravice glasovanja in z njo povezanimi pravicami do neposredne demokracije v lokalni skupnosti so torej v tem, da jo imajo tudi tujci s stalnim prebivališčem v Republiki Sloveniji, pri čemer ni pomembno, ali so državljani države članice Evropske unije ali druge države (Kaučič 2010, 247–252). Pravice do glasovanja na referendumu pa nima oseba, ki mu je bila zaradi duševne bolezni, zaostalosti ali prizadetosti popolnoma odvzeta poslovna sposobnost ali podaljšana roditeljska pravica staršev ali drugih oseb čez njegovo polnoletnost ter ni sposoben razumeti pomena, namena in učinkov referenduma (7. člen ZVDZ).

Postopek za izvedbo referenduma vodijo organi, ki vodijo lokalne volitve (občinska volilna komisija in volilni odbori). O ugovoru zaradi nepravilnosti pri delu volilnega odbora odloča občinska volilna komisija. Ta postopek je v ZLS urejen samo načelno, podrobneje ga mora v skladu s tem zakonom določiti statut občine.

3.2.6 Referendumska odločitev

Pred zadnjo spremembo ZLS je bila za sprejem odločitve na lokalnem referendumu predpisana običajna, to je relativna večina (večina volivcev, ki so glasovali). Spremenjena ureditev (ZLS-S) pa je tudi na lokalni ravni uveljavila zasnovo zavrnitvenega referenduma, po katerem volivci glasujejo o zavrnitvi (in ne o potrditvi) občinskega akta. Za njegovo zavrnitev je potrebno, da mu nasprotuje določeno število volivcev znotraj celotnega volilnega telesa. Ta referendum ne temelji na volilni udeležbi (kvorum udeležbe), temveč na številu tistih, ki odločajo. Skladno s tem novi drugi odstavek 47.b člena ZLS določa, da so splošni akt ali njegove posamezne določbe na referendumu zavrtnjeni, če proti glasuje večina volivcev, ki so veljavno glasovali, a pod pogojem, da

proti glasuje najmanj petina vseh volivcev. Večina, ki je predpisana za zavrnitev splošnega akta ali njegove določbe, je enaka kot za zavrnitev zakona na zakonodajnem referendumu. Poleg večine veljavnih glasov proti aktu je za njegovo zavrnitev potrebno tudi, da je teh najmanj dvajset odstotkov vseh volivcev v občini (kvorum zavrnitve). Sprememba zagotavlja referendumski odločitvi volivcev višji prag legitimnosti in standard demokratičnega odločanja. Sprememba večine se je utemljevala s tem, da je za izpodbijanje občinskega splošnega akta zaradi majhnosti volilnega telesa v občinah potrebno še veliko manj glasov kot na državni ravni. S tem kvorumom se zato preprečuje zloraba referendumu za doseganje kratkoročnih političnih ciljev (Lavtar 2018, 18). Novost je tudi uvedba sistema veljavnega glasovanja, po katerem se pri ugotavljanju večine upoštevajo le veljavne glasovnice in ne kot doslej tudi neveljavne glasovnice.

Če je sprejeti splošni akt (ali njegove posamezne določbe) na referendumu potrjen, ga mora župan objaviti skupaj z objavo izida referendumu. Če je splošni akt (ali njegove posamezne določbe) zavrjen, se splošni akt ne objavi, dokler se ob upoštevanju volje volivcev ne spremeni. Odločitev, ki jo sprejmejo volivci na referendumu, mora biti ustrezno pravno zavarovana, sicer lahko občinski svet kadar koli spremeni oziroma izigra voljo volivcev. Časovna vezanost predstavniškega organa na referendumsko odločitev je lahko absolutna (na primer pri nas eno leto pri zakonodajnem referendumu in dve leti pri referendumu o spremembi ustave) ali relativna. ZLS se je opredelil za slednjo in predpisal, da odločitev volivcev na referendumu zavezuje občinski svet do konca njegovega mandata (46./4 člen ZLS). Ta rešitev zagotavlja, da bo odločitev volivcev v nekem razumnem roku spoštovana, kar je vsekakor v duhu neposredne demokracije, hkrati pa je tudi praktična, ker dopušča novi sestavi občinskega sveta, da ob spremenjenih okoliščinah sprejme tudi drugačno odločitev (Kaučič 2001, 62–68).

ZLV ne ureja posebej varstva pravice glasovanja na lokalnem referendumu, temveč se zanj smiselno uporabljajo določbe ZRLI (51. do 53.b člen). Za te referendumске spore je torej predvidena smiselna uporaba določb, ki urejajo referendumске spore pri zakonodajnem referendumu,

pri čemer je v teh primerih referendumski sodnik upravno sodišče in ne vrhovno (Žuber 2019). Vendar pa je treba tudi te določbe ZRLI urediti ustavnoskladno, na kar v nekaterih novejših odločbah posebej opozarja tudi ustavno sodišče.

4 Sklepno

Po številu in raznovrstnosti oblik sodelovanja državljanov pri upravljanju v lokalnih skupnostih se Slovenija vsaj nominalno uvršča med države z razvito neposredno demokracijo, česar pa ni mogoče trditi za njihovo uresničevanje v praksi. Čeprav upad zanimanja za udeležbo občanov pri upravljanju v lokalnih skupnostih ugotavljajo tudi v drugih državah Sveta Evrope (Vlaj 2002, 62–65), je ob siceršnjem pomanjkanju demokratične tradicije in izkušenj na tem področju ovira udejanjanju neposredne demokracije pri nas tudi skromno poznavanje normativne ureditve in različnih možnosti, ki jih omogočajo te oblike sodelovanja. To velja tudi za lokalni referendum. Pravna ureditev, zlasti ureditev referenduma o občinskem splošnem aktu, se je v petindvajsetih letih pomembno spreminjala in nenehno izboljševala. Pri tem je posebej pomembno, da sta se s temi spremembami in dopolnitvami zakona vse bolj krepila vloga in pomen volivcev v referendumskem procesu, kar vključuje tudi njihovo pravico zahtevati referendum.

Zavrnitvenega modela referenduma v lanskem letu, ki je zaostril pogoje za zavrnitev občinskega predpisa na referendumu (poleg večine volivcev, ki glasujejo za zavrnitev, mora biti teh najmanj petina vseh volivcev v občini), še ni mogoče celovito oceniti. Ne samo zato, ker gre za ureditev, ki jo primerjalne ureditve lokalnega referenduma praviloma ne poznajo (na državni ravni pa jo poleg naše uveljavljajo samo še tri evropske države), temveč tudi zato, ker o njej še ni praktičnih izkušenj. Pri tem je zanimivo, da predlagatelj te spremembe niti ni posebej utemeljil (na primer z analizo dotedanje ureditve in morebitnih slabih izkušenj z njo), temveč je le na kratko in na splošno navedel, da gre pri spremembi za uskladitev z zakonodajnim referendumom. Razlogov

za tako uskladitev ni predstavil, v predlogu pa pogrešamo tudi oceno prednosti in pomanjkljivosti prejšnje in nove ureditve. Upošteva že tradicionalno nizko udeležbo volivcev na državnih kot tudi lokalnih referendumah, lahko utemeljeno predvidevamo, da bo zahtevnejša večina otežila zavrnitev marsikaterega občinskega predpisa in s tem omogočila njegovo lažjo uveljavitev (če namreč predpisana večina na referendumu ni dosežena, se občinski predpis uveljavi). Glasovalna abstinenca namreč objektivno koristi večini v občinskem svetu, ki je predpis sprejela. Če se referendumu udeleži manjše število volivcev, bo predpis uveljavljen, četudi je proti njemu velika večina volivcev, ki so glasovali; seveda, če teh glasovalcev ni več kot petina vseh volivcev v občini.

Spremenjena ureditev referendumu o občinskem predpisu se povsem po nepotrebnem pretirano zgleduje po referendumu v zakonodajnem postopku in ne upošteva posebnosti lokalnega referendumu. Zakonodajni referendum na državni ravni se namreč po naravi, predmetu, načinu odločanja in pravnih posledicah v veliki meri razlikuje od lokalnega referendumu.

Reference

- Brezovšek, Marjan in Simona Kukovič. 2012. Demokracija in participacija na lokalni ravni (konceptualni vidik). V *Lokalna demokracija IV. Aktualni problemi slovenske lokalne samouprave*, ur. Irena Bačlija, 19–37. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.
- ELLS, *Evropska listina lokalne samouprave*. 1985. Dostopno prek: http://www.sve-tevropce.si/sl/dokumenti_in_publikacije/konvencije/122/index.html.
- Grad, Franc. 1998. *Lokalna demokracija: organizacija in volitve*. Ljubljana: Uradni list RS.
- Grad, Franc. 2003. Volitve in lokalna demokracija. *Lex localis* 1 (2): 1–14.
- Grad, Franc in Igor Kaučič. 2015. The constitutional basis of local democracy. *Lex localis - Journal of Local Self Government* 13 (3): 805–821.
- Kaučič, Igor. 1994. Referendum v postopku za ustanovitev novih občin. *Javna uprava* 30 (1): 77–84.
- Kaučič, Igor. 1996. Lokalni referendum. *Podjetje in delo* 22 (5–6): 871–878.
- Kaučič, Igor. 2001. Neposredno sodelovanje občanov pri odločanju. V *Vodnik po slovenski lokalni samoupravi, Priročnik* 3, ur. Stane Vlaj, 60–72. Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo pri Visoki upravnii šoli.

- Kaučič, Igor. 2010. Participacija občanov in volilna pravica. *Javna uprava* 46 (1–2): 235–254.
- Kaučič, Igor. 2013. Zavrnitveni zakonodajni referendum. *Javna uprava* 49 (1/2): 33–51.
- Kaučič, Igor. 2015. Ustavnosodna presoja zakonodajnega referenduma po novem. *Podjetje in delo* 41 (6/7): 1345–1357.
- Kaučič, Igor, Grad, Franc, Zagorc, Saša, Nerad, Sebastian, Bardutzky, Samo, Zadravec, Mojca in Iztorč Štefanec. 2010. *Zakonodajni referendum - pravna ureditev in praksa v Sloveniji*. Ljubljana: Inštitut za primerjalno pravo in GV Založba.
- Lavtar, Roman. 2007. *Sodelovanje prebivalcev v slovenskih občinah (participacija prebivalcev pri odločanju o javnih zadevah na lokalni ravni v Sloveniji)*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.
- Lavtar, Roman. 2018. Sprememba zakona o lokalni samoupravi. *Pravna praksa* (24–25): 18–20.
- Local referendums. 1993. *LRAE, No. 52*. Strasbourg: Council of Europa Press.
- Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije, št. U-I-144/94 z dne 7. julij 1994*. Dostopno prek: <http://odlocitve.us-rs.si/sl/odlocitev/US17123>.
- Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije, št. U-I-183/94 z dne 9. november 1994*. Dostopno prek: <http://odlocitve.us-rs.si/sl/odlocitev/US17271>.
- Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije, št. U-I-294/98 z dne 12. oktober 1998*.
- Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije, št. U-I-137/10 z dne 26. november 2010*. Dostopno prek: <http://odlocitve.us-rs.si/sl/odlocitev/US29296>.
- Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije, št. U-I-111/14 z dne 8. julij 2014*. Dostopno prek: <http://odlocitve.us-rs.si/sl/odlocitev/US23602>.
- Qvortrup, Matt. 2005. *A comparative study of referendums – Government by the people*. Manchester: Manchester University Press.
- Ribičič, Ciril in Igor Kaučič. 2016. *Referendum and the Constitutional Court of Slovenia*. Regensburg: Universitätsverlag.
- Sklep Ustavnega sodišča Republike Slovenije, št. U-I-157/05 z dne 19. maj 2005*. Dostopno prek: <http://odlocitve.us-rs.si/sl/odlocitev/US24640>.
- Sodba Upravnega sodišča Republike Slovenije, št. I-U-62/2004 z dne 19. marec 2004*. Dostopno prek: [http://www.sodnapraksa.si/?q=id:58826&database\[SOVS\]=SOVS&database\[IESP\]=IESP&database\[VDSS\]=VDSS&database\[UPRS\]=UPRS&_submit=i%C5%A1%C4%8Di&page=0&id=58826](http://www.sodnapraksa.si/?q=id:58826&database[SOVS]=SOVS&database[IESP]=IESP&database[VDSS]=VDSS&database[UPRS]=UPRS&_submit=i%C5%A1%C4%8Di&page=0&id=58826).
- Sodba Upravnega sodišča Republike Slovenije, št. II-U-97/2012 z dne 14. marec 2012*. Dostopno prek: <http://sodisce.si/usrs/odlocitve/2012032113047596/>.
- Sodba Upravnega sodišča Republike Slovenije, št. I-U-1826/2016 z dne 12. januar 2017*. Dostopno prek: <http://www.sodisce.si/usrs/odlocitve/2015081111405991/>.

- Ustava Republike Slovenije*. Uradni list RS, št. 33/91 in spremembe. Dostopno prek: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=USTA1>.
- Vlaj, Stane. 2002. Udeležba državljanov v lokalnem javnem življenju. V *Lokalna demokracija*, ur. Stane Vlaj, 61–72. Nova Gorica: Visoka upravna šola.
- Vlaj, Stane. 2006. Načela in dobre prakse upravljanja občin. *Uprava* 4 (1): 47–61.
- Zakon o lokalni samoupravi (ZLS)*. Uradni list RS, št. 94/07-UPB2 in spremembe. Dostopno prek: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO307>.
- Zakon o lokalnih volitvah (ZLV)*. Uradni list RS, št. 94/07-UPB in spremembe. Dostopno prek: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO308>.
- Zakon o referendumu in ljudski iniciativi (ZRLI)*. Uradni list RS, št. 26/07-UPB. Dostopno prek: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO324>.
- Zakon o samoprispevku (Zsam-1)*. Uradni list RS, št. 87/01. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3194>.
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-J)*. Uradni list RS, št. 74/98. Dostopno prek: <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/1998-01-3725?sop=1998-01-3725>.
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-K)*. Uradni list RS, št. 70/00. Dostopno prek: <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2000-01-3308/>.
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-M)*. Uradni list RS, št. 72/05. Dostopno prek: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO4302>.
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-S)*. Uradni list RS, št. 30/18. Dostopno prek: <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2018-01-1356/zakon-o-spremembah-in-dopolnitvah-zakona-o-lokalni-samoupravi-zls-s>.
- Zakon o volitvah v Državni zbor (ZVDZ)*. Uradni list RS, št. 109/06-UPB in spremembe. Dostopno prek: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO185>.
- Žuber, Bruna. 2018. Presoja dopustnosti izključevanja referenduma o nekaterih zakonih. *Podjetje in delo* 44 (6/7): 1241–1253.
- Žuber, Bruna. 2019. The Legal Nature of Local Electoral Dispute: The Case of Slovenia. *Lex localis: Journal of Local Self-Government* 17 (4): 1097–1128.

LEGAL REGULATION OF THE LOCAL REFERENDUM

Summary

Our legal order provides for numerous and heterogeneous forms of participation of the residents of a municipality in decision-making of local communities. Among more formalized forms of participation there are town meeting, referendum and popular initiative. They enable direct participation of residents of the municipality in the process of forming and deciding on the most important legal acts and other decisions at the local level. Referendum decision-making of the residents of a municipality is the most effective form of participatory democracy. On local level the following referendums are carried out: referendum on a general legal act of municipality, consultative referendum, referendum on other questions, referendum on establishment of a municipality, and referendum on self-imposed contributions. The most important is referendum on local community regulation, which has been changed several times in the last 25 years. Provisions on the subject of referendum decision-making, referendum initiative, referendum majority as well as referendum model were subject to amendment. With the last amendment of a law the referendum was reformed into rejective referendum, on which the residents decide on rejection of general act, adopted by the municipal council. Its purpose is to prevent enforcement of a regulation until voters' decision on referendum (popular veto).

Key words: *participatory democracy in a local community; local referendum; referendum on a general legal act of a municipality; town meeting; popular initiative.*

PRAVNI VIDIKI LOKALNIH VOLITEV

Franc GRAD¹

Povzetek

Lokalne volitve so tako po obliki kot tudi po vsebini podobne državnim volitvam, zato tudi zanje veljajo temeljna načela sodobnih volilnih sistemov. Podobno kot državne volitve so tudi lokalne navadno zelo skrbno in podrobno pravno urejene in se tudi po tej plati približujejo državnim volitvam. Redkeje so urejene že z ustavo, praviloma pa so urejene s posebnim zakonom, ki predvsem dokaj podrobno ureja izvrševanje volilne pravice, organizacijo volitev, volilni postopek in pravno varstvo volilne pravice. Sedanja pravna ureditev lokalnih volitev v Sloveniji je le posredno določena v Ustavi Republike Slovenije, so pa njena volilna pravila določena v zakonu. Temeljna vprašanja glede volitev občinskega sveta in župana ureja Zakon o lokalni samoupravi, podrobneje so urejena v Zakonu o lokalnih volitvah. Pravna ureditev lokalnih volitev v Sloveniji je povsem primerljiva z drugimi evropskimi ureditvami, tako glede obsega kot tudi glede vsebine.

Ključne besede: lokalne volitve; državne volitve; pravno urejanje; občinski svet; župan.

¹ Dr. Franc GRAD je zaslužni profesor na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani. Kontakt: franc.grad@pf.uni-lj.si

1 Pomen in narava lokalnih volitev

Volitve so v sodobni demokratični družbi način postavitve posameznika na določeno funkcijo oziroma položaj, pri čemer se opravi izbira med različnimi kandidati. Poseben pomen imajo volitve pri vzpostavitvi in delovanju državne oblasti. Demokratična je samo tista oblast, katere nosilec je suvereno ljudstvo. Z načelom ljudske suverenosti se izraža zamisel o tem, da vsa oblast v državi izhaja iz ljudstva in pripada ljudstvu ter da nosilci oblasti delujejo kot predstavniki ljudstva. V demokraciji torej lahko vladajo le tisti, ki jih je izvolilo ljudstvo in kateremu so tudi odgovorni. Volitve torej dajejo vladajočim temelj oziroma naslov za izvajanje oblasti.

Vsebinsko gledano imajo volitve povsem enako vlogo kot na državni ravni tudi pri določanju predstavnikov lokalne skupnosti. Volitve organov lokalne samouprave so namreč izraz pravice prebivalcev lokalnih skupnosti, da sami upravljajo z lokalnimi zadevami.

Temeljne odločitve v lokalni skupnosti v sodobnih ureditvah praviloma sprejema predstavniško telo, ki je osrednji organ lokalne samouprave. Če naj predstavniško telo res predstavlja interese in voljo prebivalcev lokalne skupnosti, morajo člane tega telesa neposredno izvoliti prebivalci lokalne skupnosti. Volitve so hkrati tudi tisto politično dejanje, ki v največji meri integrira občane v lokalno samoupravo, zlasti pa povečuje zanimanje za njihovo udejstvovanje v lokalni samoupravi. Lokalno upravo praviloma vodi župan, ki je bil v preteklosti praviloma voljen posredno, sedaj pa vse bolj prevladujejo neposredne volitve.

Glede na povedano sta organizacija lokalne samouprave in volitve njenih organov ključni točki pri vzpostavljanju in izvajanju lokalne samouprave, tisti, od katerih je odvisna njena demokratična vsebina. Lokalna oblast je namreč demokratična le, če imajo na njeno izvajanje odločilen vpliv sami občani bodisi neposredno (z različnimi oblikami neposrednega odločanja) (Kaučič 2010) bodisi posredno prek volitev nosilcev lokalnih funkcij.

Tako razume lokalno samoupravo tudi Evropska listina lokalne samouprave (drugi odstavek 3. člena), po kateri lokalno samoupravo uresničujejo sveti ali skupščine, ki jih sestavljajo člani, izvoljeni s svobodnim in tajnim glasovanjem

na podlagi neposredne, enake in splošne volilne pravice. Čeprav listina izhaja iz prevladujočega stanja v evropskih državah, posebej poudarja, da to ne onemogoča reševanja lokalnih zadev tudi na zborih državljanov, referendumih ali kakšni drugi obliki neposredne udeležbe državljanov – kjer to dopušča zakon. To pomeni, da listina šteje odločanje po predstavnških organih za nujen pogoj lokalne samouprave, neposredno demokratično odločanje pa ni obvezen del lokalne samouprave, temveč je odvisno od tradicije posamezne države in se v resnici izredno razlikuje po evropskih državah (Grad 1998).

2 Lokalne in državne volitve

Volitve predstavniškega telesa oziroma drugih organov lokalnih skupnosti imajo v okviru lokalne samouprave podobno vlogo in pomen kot volitve na državni ravni. Lokalne volitve so v sodobni zgodovini celo starejše od državnih, saj so se organi lokalnih skupnosti oblikovali z volitvami že takrat, ko so se državni organi oblikovali po čisto drugačnih merilih (dedno, po položaju in tako dalje). Seveda pa so bile te volitve zelo enostavne, spontane in neformalne (Grad in Svete 2018).

Z razvojem volitev kot demokratičnega načina oblikovanja predstavnških organov so se tudi lokalne volitve v precejšnji meri formalizirale. K temu je pripomogel razvoj lokalne samouprave, ki je v sodobnih razmerah večinoma privedel do večjih lokalnih skupnosti, v katerih prejšnji neformalni načini odločanja niso več možni ali pa so lahko le izjemni. Zato se tudi lokalne volitve vse bolj približujejo državnim volitvam.

Lokalne volitve so tudi po obliki podobne državnim volitvam, saj terjajo v bistvu enako organizacijo, proceduro in pravna jamstva za uresničevanje volilne pravice kot državne volitve. Čeprav je volilni sistem na lokalni ravni običajno nekoliko poenostavljen v primerjavi z volitvami na državni ravni, tudi zanj veljajo temeljna načela sodobnih volilnih sistemov, kot so zlasti načela splošne in enake volilne pravice, neposrednega glasovanja, svobodne volilne pravice in tajnega glasovanja.

Prav tako je pomembnost lokalnih volitev tudi s čisto političnega gledišča povsem primerljiva z državnimi, saj je lokalna samouprava kot celota nadvse pomembna za življenje ljudi in zato tudi ni vseeno, kdo sprejema odločitve v njej. Posredno pa so lokalne volitve politično pomembne tudi na državni ravni. Ker se lokalne volitve po svetu praviloma odvijajo v drugem času kot državne, je njihov največji politični pomen ravno v tem, da pomenijo nekakšen barometer političnega razpoloženja volivcev med časom mandatne dobe parlamenta. Rezultati lokalnih volitev so zato političnim strankam izredno pomemben pokazatelj ohranjenega ali pa spremenjenega razmerja političnih sil v državi kot celoti. S tega vidika pomen lokalnih volitev sega daleč izven problematike lokalne samouprave. Rezultati lokalnih volitev pogosto vplivajo tudi na odločitve volivcev pri naslednjih državnih volitvah.

Prav gotovo pa je treba pri tem upoštevati, da se volitve v lokalni skupnosti po marsičem precej razlikujejo od volitev na državni ravni in njihov rezultat ni povsem primerljiv z rezultatom državnih volitev. Predvsem se državne volitve odvijajo v bistveno večji skupnosti kot lokalne, kar pomembno vpliva ne samo na organizacijska in tehnična vprašanja izvedbe volitev, temveč tudi na njihovo naravo in pomen. Čeprav je država pri parlamentarnih volitvah praviloma razdeljena na volilne enote, vendarle vsi volivci pri teh volitvah sestavljajo eno volilno telo, ki zajema vse državljane z volilno pravico. Pri lokalnih volitvah pa je - vsaj znotraj posamezne države - volilno telo razdeljeno na toliko volilnih teles, kolikor je lokalnih skupnosti. Volilno telo v lokalni skupnosti je torej le del celotnega volilnega telesa v državi in zato v vsakem primeru bistveno manjše.

Upoštevati je treba tudi, da gre pri lokalni samoupravi za skupnost, za katero so pomembna vprašanja lokalnega pomena, ki so v manjši meri odvisna od splošnih političnih stališč in pogledov. Zaradi tega ni primerno preveč mehanično prenašati volilnega sistema, kakršen je uveljavljen na državni ravni na lokalno raven, temveč je treba čim bolj upoštevati posebnosti odnosov v lokalni skupnosti.

3 Pravno urejanje lokalnih volitev

3.1 Splošno

Zaradi svojega pomena za vzpostavitev in delovanje oblasti so volitve tudi pravno urejene. Seveda to velja predvsem za državne volitve, kajti ustavni temelj volilnega sistema v sodobnih demokratičnih državah je načelo suverenosti ljudstva in iz njega izhajajoče načelo demokratičnosti. Vendar pa se je potreba po pravnem urejanju skupaj z naraščajočim pomenom lokalne samouprave za sodobno razumevanje demokracije uveljavila tudi pri volitvah organov lokalne samouprave, torej pri lokalnih volitvah.

Pravo v vprašanja volitev posega različno, tako po širini kot tudi po globini. Pravna ureditev se navadno nanaša na volilno pravico, načela volitev ter razdelitev mandatov in drugih prvin volilnega sistema (materialno pravo), pa tudi na organizacijska in postopkovna pravila, po katerih se izvajajo volitve ter se uresničuje in varuje volilna pravica (formalno pravo).²

V tradicionalnih ustavnih sistemih so ravno volitve tisti del političnega procesa, ki se precej skrbno ureja z ustavo, zakoni in drugimi predpisi, medtem ko se večina drugih političnih dogajanj obravnava kot neustavna ali celo kot nepravna kategorija. Skupek vseh pravnih pravil, ki predpisujejo ravnanje udeležencev v volitvah, torej celotno pravno ureditev volitev sestavlja volilno pravo (Grad 2004). Pravna ureditev volitev se precej razlikuje od države do države, kar je predvsem posledica različnega zgodovinskega razvoja in tradicije.

Podobno kot državne volitve so tudi lokalne volitve navadno zelo skrbno in podrobno pravno urejene in se tudi po tej plati približujejo državnim volitvam. Redkeje so urejene z ustavo, praviloma pa jih ureja poseben zakon, ki predvsem dokaj podrobno ureja izvrševanje volilne pravice, organizacijo

2 Med formalnimi pravili imajo posebno mesto pravila, ki urejajo izvajanje postopka volitev, pristojnosti volilnih in drugih organov za odločanje v njem ter pravice in dolžnosti udeležencev volilnega postopka, njihova procesna dejanja ter učinke odločitev pristojnih organov, vključno s pristojnimi sodišči v volilnem sporu.

volitev, volilni postopek in pravno varstvo volilne pravice. Ponekod je podrobnejša ureditev nekaterih vprašanj prepuščena tudi izvršilnim predpisom, ki jih navadno izdaja notranji minister.

Predpisi o volitvah imajo tudi različno vsebino ter različno mesto v hierarhiji pravnih aktov. Volitve so namreč urejene v različnih pravnih aktih, kot so ustava, zakon, poslovnik parlamenta in izvršilni predpisi. V sodobnih demokratičnih državah je ustava najpomembnejši pravni akt, s katerim so urejene volitve, saj je po svojem mestu v hierarhiji pravnih aktov pravni akt z največjo veljavo v pravnem redu države (Grad in drugi 2018). Zato morajo biti z ustavo usklajeni vsi drugi pravni akti, ki sestavljajo pravno ureditev volitev neke države.

Pravno urejanje volitev v zadnjem času vse bolj pridobiva na pomenu. To še posebej velja za države brez utrjene demokratične tradicije, kjer pravna ureditev v veliki meri nadomešča pomanjkanje demokratične tradicije. Vse to pomeni, da so volitve vse bolj podvržene sodni presoji in da se vse več odločitev na tem področju konča na sodiščih.³ Posebej pomembna je pri tem ustavnosodna presoja, kajti ustavna sodišča z odločanjem o protiustavnosti zakonov, parlamentarnih aktov in drugih splošnih aktov, ki urejajo volitve, interpretirajo ustrezne ustavne določbe in s tem pomembno vplivajo na vsebino volilnega prava. Še bolj neposredno pa vplivajo na volitve tam, kjer odločajo o zakonitosti konkretnih volitev (Sovdat 2013).

3.2 Ureditve v posameznih pravnih aktih

Ureditve v različnih državah se razlikujejo med seboj ne samo po vsebini, temveč tudi po tem, katera vprašanja so urejena v posameznih aktih. Zlasti starejše ustave so glede volitev urejale zelo malo ali pa celo nič. Tako Ustava ZDA kot prva sodobna ustava zelo malo govori o volitvah, čeprav je treba pri tem

3 Vendar tudi tu velja, da več pravil še ne pomeni boljše vsebine; bistveno pomembnejša sta demokratično okolje in tradicija. Pretirana normiranost je hkrati posledica pešanja parlamentarne demokracije in vse bolj ohranjanja prazne lupine, pa tudi vzrok tega pojava.

upoštevati tudi, da gre za zvezno ustavo in da so ustave držav pri tem večinoma mnogo bolj podrobne (Grad in Svete 2006).

Urejanje volitev v sodobnih ustavah je dokaj različno, saj se ustave med seboj precej razlikujejo, ne samo glede vsebine, temveč tudi glede obsega ureditev ter glede njene podrobnosti. Ponekod že ustava sama dokaj podrobno ureja volitve (na primer avstrijska ustava⁴), drugod pa je ustavna ureditev zelo splošna in več prepušča zakonu (na primer francoska ureditev, ki veliko ustavne stvarine prepušča v urejanje organskemu zakonu).

Večina sodobnih ustav je torej dokaj splošna ter prepušča podrobnejšo ureditev volilnega sistema⁵ zakonu. Tak ustavni pristop ima seveda svoje politične razloge, saj je volilni sistem z zakoni lažje spreminjati in ga tako prilagajati političnemu položaju in sporazumu med strankami. S tega vidika je to dobro, vendar pa ima tudi slabo plat; prav zaradi večje fleksibilnosti je namreč možno z zakonom spremeniti volilni sistem tako, da ustreza trenutno vladajoči večini. Zlasti velja to za sisteme delitve poslanskih mandatov. V glavnem velja, da se volilno pravo vse bolj konstitucionalizira, da se torej vse več vprašanj v povezavi z volitvami ureja v ustavi. Zlasti pa je v sodobnih ustavah praviloma zagotovljena volilna pravica kot temeljna politična pravica, ki je praviloma urejena v delu ustave, ki ureja ustavne pravice in temeljne svoboščine. Praviloma je določen tudi način volitve glavnih državnih organov, ki se volijo.

Še vedno je praviloma najobsežnejši (in s tega vidika celo najvažnejši) predpis, ki ureja volitve, zakon; manj pomembna, zlasti tehnična vprašanja pa so lahko urejena tudi v aktih, nižjih od zakona. Podobno tudi tu velja, da so izvršilni predpisi (vladne uredbe, ministrski pravilniki) bistveno bolj fleksibilni od zakona, nevarnost, da se z njimi volilni sistem prilagaja vladajočim političnim interesom pa je še večja.

4 Avstrijska ustava na primer ureja volitve v občinske svete v drugem odstavku 217. člena.

5 Glede opredelitve volilnega sistema.

Vse to v glavnem velja tudi za predpise o lokalnih volitvah, le da se lokalne volitve praviloma urejajo v pravnih aktih, ki so hierarhično nižje od tistih, s katerimi se urejajo državne volitve. Kot smo omenili, je ustavna ureditev lokalnih volitvah bolj izjemna, čeprav je tudi trend obrnjen k večji konstitucionalizaciji.

Tako kot za drugo zakonodajo tudi za volilno zakonodajo velja, da mora biti jasna, določna in dostopna. Zato je smotrno, da se volilna zakonodaja čim bolj kodificira. V bistveno manjši meri kot pri državnih volitvah se to dogaja tudi pri lokalnih volitvah. Ponekod je volilna zakonodaja v celoti kodificirana in v tem okviru obsega tudi lokalno volilno zakonodajo.⁶

3.3 Pravna ureditev v Sloveniji

Pravna ureditev volitev v Sloveniji se je skozi različna ustavna obdobja spreminjala. Pred drugo svetovno vojno je bila primerljiva z drugimi sodobnimi ureditvami. Po drugi svetovni vojni pa je postala del posebne ustavne ureditve samoupravnega socializma, kar velja tudi celotno ureditev lokalne samouprave, ki se je utopila v tem modelu. Tako državne kot tudi lokalne volitve so postale del univerzalnega delegatskega sistema. Treba je pripomniti, da je bila pravna ureditev volitev v vsebinskem političnem pogledu resda močno drugačna, v organizacijskem in tehničnem delu pa dokaj primerljiva z drugimi ureditvami.

Tako kot druge sodobne ustave tudi naša ustava vsebuje temeljno ureditev volitev temeljnih državnih organov, ki je primerljiva z drugimi sodobnimi ustavnimi ureditvami, čeprav seveda tudi tu velja, da so ureditve med seboj podobne, ne pa enake. Ustava posebej ureja volilno pravico v poglavju o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah (43. člen): »Volilna pravica je splošna in enaka. Vsak državljan, ki je dopolnil 18 let, ima pravico voliti in biti voljen. Zakon lahko določi, v katerih primerih in pod katerimi pogoji imajo volilno pravico tujci«. Ta določba je nedvomno univerzalna, saj določa pogoje za pridobitev (aktivne in pasivne) volilne pravice, ki praviloma veljajo

6 Kot na primer Code Electoral v Franciji.

za volitve vseh organov, ki se po ustavi, zakonu ali drugem (avtonomnem) predpisu volijo.

Po uvedbi lokalne samouprave na podlagi nove ustavne ureditve so lokalne volitve tudi vsebinsko ponovno postale primerljive z ureditvijo v drugih državah. Pod pojmom »lokalne volitve« v naši ureditvi lahko razumemo volitve organov vseh lokalnih skupnosti, torej organov občine, delov občine, kot so krajevne, vaške in četrtne skupnosti, in organov širše samoupravne skupnosti,⁷ natančneje volitve v občinske svete, volitve županov in volitve v svete krajevnih, vaških in četrtnih skupnosti (Grad in Svete 2018).

Od ustave iz leta 1991 so predpisi, ki urejajo volitve (in lokalne volitve) bolj ali manj enaki kot v drugih sodobnih ustavnih ureditvah. To so ustava, mednarodni sporazumi, zakoni, podzakonski akti in sodne odločbe, poleg tega pa tudi predpisi Evropske unije.

Sedanja pravna ureditev lokalnih volitev je posredno določena že v Ustavi, natančneje pa so volilna pravila določena v zakonih. Drugače kot nekatere druge sodobne ustave, ki vsebujejo tudi nekaj temeljnih določb o volitvah organov lokalne samouprave (zlasti avstrijska), naša Ustava o tem popolnoma molči. Res pa je, da Ustava že v splošnih določbah (9. člen) določa, da je v Sloveniji zagotovljena lokalna samouprava. Tako je dano temeljno ustavno jamstvo lokalni samoupravi, ki je s tem povzdignjena v eno najpomembnejših ustavnih vrednot. Iz te temeljne ustavne garancije izhaja tudi pravica prebivalcev samoupravnih lokalnih skupnosti, da volijo svoj predstavniški organ. Volilna pravica prebivalcev lokalne samoupravne skupnosti izhaja tudi iz Evropske listine lokalne samouprave.

Temeljna vprašanja glede lokalnih volitev ureja že Zakon o lokalni samoupravi,⁸ podrobneje pa so urejena v Zakonu o lokalnih volitvah. Slednji

7 Vsekakor bi bilo treba pod ta pojem šteti tudi volitve organov v pokrajinah, kot jih predvideva sprememba Ustave iz leta 2006, vendar te še niso bile ustanovljene.

8 Določa le (37. člen), da se občinski svet voli na podlagi splošne in enake volilne pravice z neposrednim in tajnim glasovanjem.

ureja posebnosti lokalnih volitev, glede drugih vprašanj (volilna organizacija, volilni postopek in volilna tehnika) pa se naslanja na ureditev v Zakonu o volitvah v Državni zbor ter na zakona, ki urejata evidenco volilne pravice in volilno kampanjo.

4 Volilna pravica

4.1 Splošno

V vsakem primeru je osrednje vprašanje pravnega urejanja in pravne garancije volilna pravica (Ihl 1996). Temeljna ustavna garancija volilne pravice je praviloma dana v ustavi, običajno še posebej za volitve temeljnih državnih organov, nanjo pa se običajno navezuje tudi volilna pravica pri lokalnih volitvah. Volilni način oblikovanja lokalnih organov se zato z vidika prebivalca lokalne skupnosti kaže v njegovi pravici, da sodeluje pri tem dejanju tako, da v predpisani obliki in na predpisani način izraža svojo voljo glede tega, kdo naj ga zastopa in v njegovem imenu sprejema temeljne družbene odločitve, torej v volilni pravici.

Temeljna načela, ki veljajo pri volilni pravici, vsebinsko veljajo tudi glede volilne pravice pri lokalnih volitvah. Seveda pa lokalne volitve niso tako pomembne za položaj posameznika kot državne volitve, zato volilna pravica pri lokalnih volitvah praviloma ni ustavnopravno zagotovljena. Največkrat ustave niti ne predpisujejo volilnega načina oblikovanja predstavniškega telesa na lokalni ravni. Vendar je sodoben razvoj lokalne samouprave do te mere okrepljen njen pomen, da je lokalna samouprava pogosto zagotovljena že z ustavo in se šteje za eno od temeljnih prvin demokratične ureditve neke države. S tega vidika je treba šteti, da ustava zagotavlja pravico članov lokalne skupnosti, da sodelujejo v lokalni samoupravi tudi s tem, da volijo člane predstavniškega telesa lokalne skupnosti. Temu običajno sledijo zakonodaje posameznih držav, ki posebej vzpostavljajo volilno pravico pri volitvah lokalnih organov.

Volilna pravica obsega pravico voliti (aktivna volilna pravica) in tudi pravico biti izvoljen (pasivna volilna pravica) (Grad 2004). Vprašanja v povezavi z načelom splošne volilne pravice se nanašajo tako na aktivno pravico kot tudi

na pasivno pravico. Splošna volilna pravica pomeni, da ima vsak državljan pravico voliti in biti izvoljen. Za uživanje pasivne volilne pravice praviloma ne bi smeli biti predpisani strožji ali drugačni pogoji. Vendar ravno glede tega večina volilnih sistemov pozna določene razlike med aktivno in pasivno volilno pravico. Za pasivno volilno pravico so namreč večkrat predpisani posebni ali strožji pogoji kot na primer višja starost, izobrazba, določen čas bivanja v državi in podobno. V takem primeru ima pasivno volilno pravico samo del tistih državljanov, ki ima sicer aktivno volilno pravico. Ti pogoji se navadno opravičujejo s tem, da je v interesu družbe, da postanejo člani predstavnških teles sposobni in zreli ljudje.

Podobno je tudi pri lokalnih volitvah. V nekaterih državah so pogoji enaki za aktivno volilno pravico kot za pasivno volilno pravico. V drugih pa so pogoji za pasivno volilno pravico zahtevnejši. Običajno se pri tem zahteva višja starost, daljše bivanje na območju lokalne skupnosti in podobno. Sedaj je starostni pogoj v večini evropskih držav enak za aktivno in pasivno volilno pravico. Redke so države, v katerih je za pridobitev pasivne volilne pravice potrebna višja starost.

Sama volilna pravica pri lokalnih volitvah se lahko v posameznih prvinah tudi razlikuje od volilne pravice pri državnih volitvah, kar do določene mere terjata narava lokalnih volitev. Tako so ponekod določeni blažji pogoji za doseg volilne pravice pri lokalnih volitvah, na drugi strani pa je praviloma dodan siceršnjim pogojem še pogoj stalnega bivanja v lokalni skupnosti, ki je časovno različno določen. Običajen pogoj za volilno pravico pri volitvah v lokalni skupnosti je enak kot pri volilni pravici pri državnih volitvah (torej polnoletnost, umsko zdravje), dodaten pogoj pa praviloma daljše ali krajše bivanje v lokalni skupnosti.

Po drugi svetovni vojni se je skozi različne oblike združevanja evropskih držav začel proces, v katerem se je začela volilna pravica pri lokalnih volitvah na različne načine in v različnih oblikah ter vsebinah širiti tudi na tujce, torej na nedržavljanke. Pri volitvah državnih organov povsod velja načelo, da ima volilno pravico samo državljan, ne pa tujec - ne glede na to, kako dolgo živi v državi. Razlog je v tem, da pomeni državljanstvo posebno vez med državo in državljanom, katere vsebina so določene dolžnosti in obveznosti na obeh

straneh, ki za tujce ne veljajo. To je v preteklosti veljalo tudi za lokalne volitve, vendar pa je v zadnjem času začelo prihajati do omilitve ali celo do opuščanja tega pogoja. Nekatere države (na primer Švedska) so že prej dopuščale tudi tujim državljanom, ki živijo v lokalni skupnosti, da sodelujejo na lokalnih volitvah. To je postalo tudi pravilo v Evropski uniji, kjer imajo pravico sodelovati pri lokalnih volitvah v državi članici vsi državljani Unije (Grad 2010).

Z volilno pravico tujcev na lokalnih volitvah se ukvarjata zlasti Svet Evrope in Evropska unija. Njun pristop je seveda različen, saj Svet Evrope deluje na drugačen način in za mnogo večje število držav, ki so njene članice. Svet Evrope namreč še vedno deluje kot mednarodna organizacija, medtem ko je Evropska unija postala nekakšna naddržava.

Tako je Svet Evrope sprejel nekaj pomembnih dokumentov, ki naj bi vključili v lokalno demokracijo tudi tiste prebivalce, ki niso državljani države, v kateri prebivajo.⁹ Najpomembnejši dokument pri tem je Konvencija o udeležbi tujcev v javnem življenju na lokalni ravni iz leta 1992, ki med drugim določa tudi, da imajo tujci na lokalnih volitvah pravico voliti in pravico biti izvoljeni (aktivna in pasivna volilna pravica) pod pogojem, da izpolnjujejo vse pravne zahteve, ki veljajo za državljane (razen državljanstva) in da na ozemlju države zakonito in stalno prebivajo najmanj pet let pred volitvami. Čeprav konvencija načeloma spodbuja celovito volilno pravico tujcev (aktivno in pasivno volilno pravico), dopušča tudi, da države volilno pravico tujcev na lokalnih volitvah omejijo samo na aktivno volilno pravico. Vsaka država pa lahko določi tudi krajše obdobje od petih let, ki se za tujce zahteva glede stalnega prebivanja v državi. To je pomembno, saj je določeno bivanje v lokalni skupnosti naravni pogoj za sodelovanje pri lokalnih volitvah. Na drugi strani pa lahko država tudi to zahtevo glede volilne pravice tujcev prilagaja svojim lastnim ureditvi. Iz konvencije izhaja tudi priporočilo CLRAE,¹⁰ ki opozarja, da Evropska li-

9 Konvencija o udeležbi tujcev v javnem življenju na lokalni ravni (1992), Priporočilo in resolucija CLRAE 113 (2002) o odnosih med javnostjo, lokalno skupščino in izvršilno oblastjo v lokalni demokraciji (institucionalni okvir lokalne demokracije) in druge.

10 Priporočilo CLRAE 39 (1998) o vključitvi Evropske listine o lokalni samoupravi v pravne sisteme držav podpisnic in o pravnem varstvu lokalne samouprave

stina o lokalni samoupravi ni le neobvezno priporočilo, ampak mednarodna pogodba z obvezno pravno veljavo, ki ustanavlja dolžnosti za države, ki so jo ratificirale, in pravice za lokalne skupnosti, ki pripadajo tem državam.

Evropska Unija je povsem drugačna organizacija kot Svet Evrope, ker je organizirana in deluje kot nekakšna naddržava, pravzaprav kot nekakšna federacija. Njeno pravo je namreč nadrejeno pravu držav članic in kar je sprejeto v njenem okviru, velja in neposredno obvezuje države in njihove državljane. Drugače kot Svet Evrope teži Evropska unija k čim večjemu izenačevanju volilne pravice na lokalnih volitvah zgolj znotraj članic Unije, kar je eden od najpomembnejših vidikov političnega povezovanja znotraj Unije. Hkrati to pomeni tudi kohezivni element Unije, ki na ravni političnega življenja države še ni mogoč, na lokalni ravni pa je uveljavljanje državljanstva Unije mimo državljanstva države bistveno manj občutljivo. Zaradi naddržavne narave Unije je razumljivo, da je volilna pravica tujega državljana, ki pa je hkrati državljan Unije, mnogo močnejša kot volilna pravica drugih (običajnih) tujcev.

Pravico voliti in pravico biti izvoljen (aktivna in pasivna volilna pravica) na lokalnih volitvah ima torej vsak državljan Evropske unije, ki obenem ni državljan države, v kateri prebiva, pri čemer pa mora izpolnjevati vse druge pogoje, ki jih država predpisuje tudi za svoje državljane. Ta ureditev torej v skladu z načeli pravne ureditve Evropske unije izhaja iz načela enakega obravnavanja domačih in tujih državljanov - seveda v okviru Evropske unije. Vsa ta načela veljajo za vse lokalne volitve, torej ne samo za volitve predstavniškega telesa v lokalni skupnosti, temveč tudi za volitve izvršilnega organa v lokalni skupnosti. Vendar pa ravno glede slednjega velja izjema, saj država lahko določi, da lahko funkcijo izvršilnega organa zasedejo samo njeni državljani, s čimer omeji volilno pravico državljanov drugih držav v Evropski uniji pri teh lokalnih volitvah samo na aktivno volilno pravico.

Volilna pravica kot ena temeljnih ustavnih pravic je tudi posebej pravno varovana. Namen varstva volilne pravice je tako varovanje individualnih pravic volivcev kot tudi varovanje zakonitosti volitev, kar naj vse zagotovi zakonito izvolitev članov predstavniškega telesa.

4.2 Slovenska ureditev

Čeprav ustava ne določa niti organov lokalne skupnosti niti njihovih volitev, je jasno, da so volitve organov lokalne skupnosti neločljiv in nujen del lokalne samouprave, zato se ustavno zagotovljena volilna pravica, kot jo določa 43. člen Ustave, nanaša ne samo na državne, temveč tudi na lokalne volitve. Tudi Zakon o lokalni samoupravi določa (37. člen), da se občinski svet voli na podlagi splošne in enake volilne pravice z neposrednim in tajnim glasovanjem. Podrobneje so volitve v občinski svet urejene v Zakonu o lokalnih volitvah.

Volilno pravico pri lokalnih volitvah imajo vse osebe, ki imajo sicer volilno pravico pri državnih volitvah, vendar je pri lokalnih volitvah praviloma vezana samo na prebivalce lokalne skupnosti. Volilno pravico pri lokalnih volitvah ima torej vsak polnoleten slovenski državljan, ki mu ni bila odvzeta poslovna sposobnost. Ne glede na to je treba šteti, da veljajo enaki pogoji kot pri volitvah v državni zbor, namreč da ima volivec volilno pravico, tudi če mu je odvzeta poslovna sposobnost, pa je kljub temu sposoben razumeti pomen, namen in učinke volitev.

Volilno pravico ima državljan v občini, v kateri ima stalno prebivališče, kar velja tako za aktivno kot tudi za pasivno volilno pravico. Pač pa po naši zakonodaji za razliko od večine drugih ureditev ni potreben dodaten pogoj določenega bivanja v lokalni skupnosti.

Pravico voliti in biti izvoljen za člana občinskega sveta, torej aktivno in pasivno volilno pravico, imajo tudi vsi državljani Evropske unije, ki imajo stalno prebivališče v Sloveniji, in sicer pod enakimi pogoji kot državljani. Pravico voliti člane občinskega sveta, torej aktivno volilno pravico, pa imajo tudi tujci, ki imajo stalno prebivališče v Republiki Sloveniji, prav tako pod enakimi pogoji kot državljani. Takšna ureditev sledi ustreznim dokumentom Sveta Evrope (Konvencija o udeležbi tujcev v javnem življenju na lokalni ravni iz leta 1992 in drugi dokumenti). Tujci imajo torej aktivno volilno pravico, ne pa tudi pasivne.

Posebej je urejena pravica narodnih skupnosti do volitev njihovih predstavnikov v občinskem svetu. Pravica pripadnikov narodnih skupnosti do posebnega

predstavnštva v predstavniskem telesu je določena že v Ustavi (tretji odstavek 64. člena), podrobneje je pa urejena v prvem odstavku 39. člena Zakona o lokalni samoupravi, ki določa, da imata narodni skupnosti na narodnostno mešanih območjih v občinskem svetu najmanj po enega predstavnika. Po zakonu imajo pravico voliti in biti voljeni za člana občinskega sveta tudi pripadniki romske skupnosti. Pravico voliti člana občinskega sveta - predstavnika romske skupnosti imajo pripadniki te skupnosti, ki imajo tudi sicer volilno pravico. Pravica romske skupnosti do predstavnštva v občinskem svetu za razliko od narodnih skupnosti ni zagotovljena že s samo Ustavo; ta namreč v 65. členu določa samo, da položaj in posebne pravice romske skupnosti, ki živi v Sloveniji, ureja zakon.

Pravico voliti in biti voljen za člana občinskega sveta - predstavnika madžarske in italijanske narodne skupnosti oziroma predstavnika romske skupnosti imajo pripadniki teh skupnosti, ki imajo volilno pravico pri lokalnih volitvah. Tako kot na državni ravni gre tudi pri volitvah članov občinskega sveta, ki predstavljajo interese narodnih skupnosti (in romske skupnosti) za posebno volilno pravico, ker jo imajo samo pripadniki teh skupnosti. Ti imajo to pravico poleg splošne volilne pravice pri volitvah v občinski svet. Zato gre pri njihovi volilni pravici za izjemo od načela tako splošne kot tudi enake volilne pravice. Tak položaj je posledica posebnega ustavnega varstva pravic teh dveh skupnosti. Enako velja tudi za romsko skupnost, čeprav njihove pravice neposredno ureja zakon.

Ureditev, po kateri imajo volivci, ki so pripadniki narodnih skupnosti, dvojno volilno pravico, pa je bila vendarle napadena pred ustavnim sodiščem in sicer tako glede te pravice pri volitvah državnega zbora kot tudi pri lokalnih volitvah. Pobudniki ustavnosodne presoje so namreč menili, da je dvojna volilna pravica v neskladju z ustavnim načelom enakosti pred zakonom, češ da je nedopustna diskriminacija, ki v ničemer ne prispeva k varstvu narodnih skupnosti. Ustavno sodišče je v tem postopku odločilo, da ta ureditev ni v neskladju z ustavo, ker temelji na ustavnem varstvu manjšin (U-I-283/94).

V našem pravnem redu je zagotovljeno varstvo volilne pravice pred volilnimi organi, pred državnim zborom in sodno varstvo volilne pravice. Varstvo volilne pravice je urejeno tudi v kazenski zakonodaji, kjer je inkriminiranih vrsta

kršitev volilne pravice. Sodno varstvo volilne pravice kot ene od z ustavo zagotovljenih političnih pravic je sicer zagotovljeno že na podlagi ustave, saj je v četrtem odstavku 15. člena Ustave posebej določeno, da sta zagotovljena tako sodno varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin kot tudi pravica do odprave posledic njihove kršitve. Sodno varstvo volilne pravice je zagotovljeno tudi z drugimi sredstvi, ki jih zagotavlja ustava, kot so pravica do pritožbe, upravni spor in končno ustavna pritožba na ustavno sodišče. Vendar gre pri volilni pravici za tako pomembno pravico, obenem pa za take posebnosti pri njenem izvrševanju v primerjavi z drugimi pravicami, da so postopki za njeno varstvo urejeni tudi posebej v zakonu.

Pri lokalnih volitvah je volilna pravica posebej varovana s pravnimi sredstvi, kar je urejeno v Zakonu o lokalnih volitvah. Sam postopek za varstvo volilne pravice se zgleduje po postopku za varstvo volilne pravice pri volitvah poslancev državnega zbora. V tem postopku se lahko vlagajo pravna sredstva zoper nepravilnosti v postopku kandidiranja, zoper nepravilnosti pri delu volilnih odborov ter zoper odločbe volilnih komisij. V tem postopku je zagotovljeno tudi sodno varstvo volilne pravice.

5 Delitev mandatov

Razdelitev mandatov je gotovo eden najpomembnejših elementov volilnega sistema, ki je sicer odvisna od izida glasovanja, torej od glasov, ki so jih volivci dodelili posamičnim kandidatom oziroma listam kandidatov. Kljub temu so merila pretvorbe glasov volivcev v sedeže v predstavnisko telo lahko različna in lahko pripeljejo do zelo različnih rezultatov. Izhodišče za izbiro različnih meril je temeljno vprašanje ali naj bodo člani predstavniskega telesa v parlamentu odraz političnih pogledov in prepričanj vseh (ali skoraj vseh) volivcev ali pa zgolj večine volivcev. Gre torej za sistem delitve mandatov oziroma sedežev, pri čemer sta najbolj uveljavljena dva različna sistema in sicer večinski in proporcionalni sistem, ki pa sicer poznata tudi različne vmesne rešitve (Grad 2004).

Politično gledano je najpomembnejše vprašanje tako kot pri državnih tudi pri lokalnih volitvah vprašanje načina delitve mandatov, torej volilnega sistema v

ožjem pomenu. Vendar je pri lokalnih volitvah položaj precej različen od državnih volitev, saj se lokalne skupnosti med seboj precej razlikujejo. Sociološko gledano je majhna lokalna skupnost bistveno drugačna od velike, vaška pa je drugačna od mestne. Glede na to različnim lokalnim skupnostim ustrezajo različni volilni sistemi. Vsekakor pa velja, da je na lokalni ravni praviloma pomembnejša vloga posameznika kot vloga politične stranke.

V večini sistemov lokalne samouprave je neposredno izvoljen samo svet lokalne skupnosti, le redko (čeprav vse pogosteje) pa tudi načelniki občinske izvršilne oblasti (župani). Zaradi tega so na lokalni ravni primarnega pomena volitve članov predstavniškega organa lokalne skupnosti. V sodobnih ureditvah lokalne samouprave namreč ravno ta organ sprejema najpomembnejše odločitve v lokalni skupnosti in je zato osrednji organ lokalne samouprave. Predstavniško telo naj bi bil tisti organ lokalne samouprave, ki naj bi omogočal vpliv prebivalcev lokalne skupnosti na odločanje v lokalni skupnosti.

Predstavniško telo v lokalni samoupravi naj bi torej tako kot predstavniško telo v državi čim bolj verno predstavljalo strukturiranost političnih prepričanj v lokalni skupnosti. S tega vidika naj bi bili sedeži v predstavniškem telesu razdeljeni na podlagi volilnih rezultatov med politične stranke in druge politične organizacije, ki sodelujejo na volitvah s svojimi kandidati, ter med neodvisne kandidate. Pri tem pa naj bi bil glede na naravo lokalne samouprave pomen političnih strank bistveno manjši kot na državni ravni, bistveno večji pa pomen različnih političnih organizacij, civilnih združenj in neodvisnih kandidatov.

S tega vidika bi bilo treba presojati tudi način razdelitve mandatov v predstavniškem telesu lokalne skupnosti. Tudi na lokalni ravni ima namreč vsak sistem svoje prednosti in slabosti.

Večinski sistem pri lokalnih volitvah omogoča stabilnost in kontinuiteto delovanja predstavniškega telesa ves čas mandatnega obdobja. Na drugi strani večinski sistem ob vsakih volitvah lahko povzroči velik personalni prelom in s tem diskontinuiteto v delu predstavniškega telesa, če se politične stranke prepogosto menjavajo na krmilu. Delovanje v lokalni samoupravi terja predvsem osebno zavzetost, zato ni dobro, da so zaradi strankarskega uspeha ali

neuspeha na volitvah prisiljeni prenehati z delovanjem v predstavniskem telesu sposobni in voljni člani. Druga pomembna prednost večinskega sistema je, da omogoča tesnejšo povezanost med volivci in izvoljenimi, kar je zlasti pomembno ravno za lokalno raven. Res pa je tudi, da lahko v taki manjši skupnosti, kot je lokalna skupnost, mnogo bolj nepravilno deluje največja slabost večinskega sistema, namreč, da lahko privede do delitve sedežev, ki ni dovolj v skladu z volilnimi rezultati.

Prednost proporcionalnega sistema je tudi na lokalni ravni, da zagotavlja sorazmerno razdelitev sedežev v predstavniskem telesu glede na volilni izid in s tem ustrezno zastopanost političnih stališč v lokalni skupnosti. Sicer pa so prednosti proporcionalnega sistema v glavnem enake kot so slabosti večinskega sistema in obrnjeno.

Naš sistem lokalnih volitev pozna tako večinski kot tudi proporcionalni sistem,¹¹ pri čemer slednji prevladuje v večini občin. Večinski sistem je uveljavljen le v zelo majhnih občinah, ki predstavljajo majhen del vseh občin. V skladu s prej opisanimi pojmovanji bi lahko rekli, da je večinski sistem uveljavljen v premajhni meri. Ne glede na to se je volilni sistem pri volitvah občinskih svetov pri nas utrdil in ne povzroča večjih problemov niti na politični niti na tehnično organizacijski ravni.

Pri večinskih volitvah se glasuje o posameznih kandidatih. Izvoljen je oziroma izvoljeni so tisti kandidati, ki so dobili največ glasov (sistem relativne večine). V okviru proporcionalnih volitev pa je pravilo glasovanje o listah kandidatov, vendar s preferenčnim glasovanjem, ki pa se upošteva le v omejenem obsegu (Grad in Svete 2018).¹² Pri proporcionalnih volitvah se mandati delijo v

11 Podobno kot v nekaterih drugih ureditvah, na primer v Franciji.

12 Pri tistih listah, pri katerih je najmanj četrtina volivcev oddala preferenčne glasove za posamezne kandidate z liste. V tem primeru so izvoljeni tisti kandidati z liste, ki so dobili največ preferenčnih glasov, pod pogojem, da to število presega desetino vseh glasov, oddanih za listo. Morebitne preostale sedeže zasedejo preostali kandidati po vrstnem redu z liste kandidatov, kar pomeni, da je tudi pri lokalnih volitvah porazdeljen vpliv volivcev in političnih strank na dodelitev mandatov posameznim kandidatom.

temelju na enak način kot pri državnih volitvah, vendar je ureditev nekoliko različna pri volitvah v eni in pri volitvah v več volilnih enotah. Če se člani občinskega sveta volijo po proporcionalnem načelu v občini kot eni volilni enoti, se mandati dodelijo listam kandidatov na podlagi d'Hondtovega sistema. Če pa se člani občinskega sveta volijo po proporcionalnem načelu v več volilnih enotah, se mandati dodeljujejo listam kandidatov na dveh ravneh: na ravni volilne enote in na ravni občine.¹³

V sodobnih demokratično urejenih državah je župan kot vodja lokalne uprave praviloma voljen, vendar pa poznamo v različnih državah tako neposredne kot tudi posredne volitve župana. Posredne volitve župana so bolj razširjene v starejših državah, v novejših državah in v nekdanjih socialističnih državah pa prevladujejo neposredne volitve, pri čemer je splošen trend, da se sistem neposrednih volitev vse bolj širi.

Prednost posrednih volitev naj bi bila zlasti v tem, da tesneje povezujejo župana z občinskim svetom in s tem krepijo kohezivnost lokalne samouprave kot celote. Posredne volitve župana se namreč odvijajo v občinskih svetih, ki volijo župana z večino glasov. Vendar pa se volitve politično močno razlikujejo, odvisno od tega ali ima v svetu ena stranka večino ali pa je v svetu večje število strank. To stanje je seveda odvisno od tega ali je sam občinski svet izvoljen na podlagi večinskega ali proporcionalnega sistema. Vsekakor terja večje število strank v občinskem svetu oblikovanje koalicije za izvolitev župana.

Pri nas so že od začetka uveljavljene neposredne volitve župana. To je določeno že v Zakonu o lokalni samoupravi, po katerem župana na neposrednih volitvah volijo državljani, ki imajo v občini stalno prebivališče. Način volitev je določen v Zakonu o lokalnih volitvah. Volilna pravica pri teh volitvah je po izrecni določbi zakona povsem enaka volilni pravici pri volitvah občinskega

13 Na ravni volilne enote se mandati dodelijo listam kandidatov po navadnem (Harejevem) volilnem količniku. Mandati, ki niso bili razdeljeni v volilnih enotah, se razdelijo na ravni občine po d'Hondtovem sistemu, pri čemer se upoštevajo vsi glasovi v občini in ne samo ostanki. Z liste kandidatov je izvoljenih toliko kandidatov, kolikor mandatov je dobila lista. Izvoljeni so kandidati po vrstnem redu na listi, razen če je vrstni red spremenjen zaradi preferenčnega glasovanja.

sveta. Imajo jo torej vsi tisti občani, ki imajo volilno pravico pri volitvah v občinski svet. Vendar pa to velja samo za aktivno volilno pravico, kajti pasivno volilno pravico imajo samo slovenski državljani.

Volilni postopek je preprostejši kot pri volitvah občinskega sveta in se opira na ta postopek. Za župana je izvoljen tisti kandidat, ki je dobil večino veljavnih glasov. Ker pa se redko zgodi, da neki kandidat dobi zahtevano večino že v prvem krogu volitev, se lahko opravi še drugi krog volitev, in sicer med kandidata, ki sta dobila največ glasov.

6 Sklepi

Temeljne odločitve v lokalni skupnosti v sodobnih ureditvah praviloma sprejema predstavniško telo, ki je osrednji organ lokalne samouprave. Če naj predstavniško telo res predstavlja interese in voljo prebivalcev lokalne skupnosti, morajo člane tega telesa neposredno izvoliti prebivalci lokalne skupnosti. Lokalno upravo praviloma vodi župan, ki je bil v preteklosti praviloma voljen posredno, sedaj pa vse bolj prevladujejo neposredne volitve.

Volitve predstavniškega telesa oziroma drugih organov lokalnih skupnosti so tako po obliki kot tudi po vsebini podobne državnim volitvam, saj tudi zanje veljajo temeljna načela sodobnih volilnih sistemov, kot so zlasti načelo splošne in enake volilne pravice, neposrednega glasovanja, svobodne volilne pravice in tajnega glasovanja.

Podobno kot državne volitve so tudi lokalne volitve navadno zelo skrbno in podrobno pravno urejene in se tudi po tej plati približujejo državnim volitvam. Redkeje so urejene že z ustavo, praviloma pa jih ureja poseben zakon, ki predvsem dokaj podrobno ureja izvrševanje volilne pravice, organizacijo volitev, volilni postopek in pravno varstvo volilne pravice.

Sedanja pravna ureditev lokalnih volitev je v Sloveniji posredno določena že v Ustavi, natančneje pa so volilna pravila določena v zakonih. Ustava posebej ne ureja lokalnih volitev, pač pa določa, da je v Sloveniji zagotovljena lokalna

samouprava. Tako je dano temeljno ustavno jamstvo lokalni samoupravi, ki je s tem povzdignjena v eno najpomembnejših ustavnih vrednot. Iz te temeljne ustavne garancije izhaja tudi pravica prebivalcev samoupravnih lokalnih skupnosti, da volijo svoj predstaviški organ. Temeljna vprašanja glede lokalnih volitev ureja že Zakon o lokalni samoupravi, podrobneje pa so urejena v Zakonu o lokalnih volitvah. Pravna ureditev lokalnih volitev je povsem primerljiva z drugimi evropskimi ureditvami, tako glede obsega kot tudi glede vsebine.

Reference

- Delcamp, Alain. 1990. *Les institutions locales en Europe*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Council of Europe: 1998. *Electoral systems and voting procedures at local level*. Dostopno prek: <https://rm.coe.int/1680747fdb>.
- Evropska listina lokalne samouprave*. 1985. Dostopno prek: http://www.svetevrope.si/sl/dokumenti_in_publikacije/konvencije/122/index.html.
- Grad, Franc. 1998. *Lokalna demokracija: organizacija in volitve*. Ljubljana: Uradni list RS.
- Grad, Franc. 2001. Lokalni organi. V *Vodnik po slovenski lokalni samoupravi*, ur. Stane Vlaj, 47–59. Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo pri Visoki upravni šoli.
- Grad, Franc. 2003. Volitve in lokalna demokracija. *Lex Localis* 1 (2): 1–14.
- Grad, Franc. 2004. *Volitve in volilni sistemi*. Ljubljana: Uradni list RS.
- Grad, Franc. 2010. *Evropsko ustavno pravo*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Grad, Franc in Pavle Svete. 2018. *Lokalne volitve 2018*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Grad, Franc, Kaučič, Igor in Saša Zagorc. 2018. *Ustavno pravo*. Ljubljana: Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani.
- Grad, Franc, Kristan, Ivan in Anton Perenič. 2006. *Primerjalno ustavno pravo*. Ljubljana: Pravna fakulteta.
- Grad, Franc, Nerad, Sebastian in Saša Zagorc. 2004. Volilni sistem Republike Slovenije za lokalne volitve. V *Dokumenti in študije o pokrajinah v Sloveniji 2000–2004*, ur. Roman Lavtar, 423–481. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije.
- Ihl, Olivier. 1996. *Le vote*. Paris: Montchrestien.
- Kaučič, Igor. 2010. Participacija občanov in volilna pravica. *Javna uprava* 46 (1–2): 235–254.

- Konvencija o udeležbi tujcev v javnem življenju na lokalni ravni*. 1992. Dostopno prek: http://www.svetevrope.si/sl/dokumenti_in_publikacije/konvencije/144/index.html.
- Martin, Pierre. 2006. *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin*. Paris: Montchrestien.
- Masclat, Jean-Claude. 1989. *Droit électoral*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Moreno, Angel-Manuel. 2012. *Local Government in the Member States of the European Union: a Comparative Legal Perspective*. Madrid: INAP.
- Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije, št. U-I-283/94 z dne 6. junij 1996*. Dostopno prek: <http://odlocitve.us-rs.si/sl/odlocitev/US18786>.
- Priporočilo CLRAE 39*. 1998. Dostopno prek: <https://rm.coe.int/16804f4a49>.
- Priporočilo CLRAE 113*. 2002. Dostopno prek: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8d345788-89ac-4cbe-ae8c-8dfc23406dfe>.
- Sovdat, Jadranka. 2013. *Volilni spor*. Ljubljana: GV Založba.
- Šmidovnik, Janez. 1995. *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Ustava Republike Slovenije*. Uradni list RS, št. 33/91 in spremembe. Dostopno prek: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=USTA1>.
- Vlaj, Stane. 2006. *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Vlaj, Stane, Grad, Franc, Kaučič, Igor, Lavtar, Roman, Mlinar, Zdravko, Mlinarič, Pavla, Peršak, Tone, Pirnat, Rajko, Prašnikar, Astrid, Pristojnik, Ivan, Šmidovnik, Janez, Vidmar, Jasmina in Marina Vrhovšek, ur. 2002. *Posvet lokalna demokracija, Udeležba občanov v lokalnem javnem življenju: zbornik referatov*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije, Urad za lokalno samoupravo, Visoka upravna šola.
- Zakon o lokalni samoupravi (ZLS)*. Uradni list RS, št. 94/07-UPB2 in spremembe. Dostopno prek: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO307>.
- Zakon o lokalnih volitvah (ZLV)*. Uradni list RS, št. 94/07-UPB in spremembe. Dostopno prek: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO308>.
- Zakon o volitvah v Državni zbor (ZVDZ)*. Uradni list RS, št. 109/06-UPB in spremembe. Dostopno prek: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO185>.

LEGAL ASPECTS OF LOCAL ELECTIONS

Summary

Local elections are (according to form as well as content) similar to the national elections, which is why they are also subject to the fundamental principles of modern electoral systems. Similar to the national elections, local elections are usually very carefully and thoroughly regulated. Local elections are rarely regulated by the constitution itself, but more often by a special legislation, which regulates in particular the exercise of the voting rights, the organization of elections, the election procedure and the legal protection of the voting rights. The current legal regulation of local elections in Slovenia is only indirectly determined in the Constitution, however, electoral rules are stipulated by the legislation. Fundamental issues regarding the council and mayoral elections are stipulated by the Local Self-Government Act, and particularly by the Local Elections Act. The legal regulation of local elections in Slovenia is quite comparable to other European regulations, both in scope and content.

Key words: *local elections; national elections; legal regulation; local council; mayor.*

Poglavje 4

ŽUPANI V SLOVENSKEM SISTEMU LOKALNE SAMOUPRAVE: KOT RIBA V AKVARIJU

Simona KUKOVIČ¹

Povzetek

V prispevku so v središču pozornosti ključni akterji slovenskega sistema lokalne samouprave – župani. Predstavljena je normativna tranzicija moči iz zakonodajnega organa v korist izvršilnega organa; pri tem moč županov izhaja zlasti iz njihovega neposrednega načina izvolitve, ki prinaša tako pozitivne kot negativne posledice. V prizmi 25-ih let avtorica predstavi trende slovenskih županov – njihovo fluktuacijo ter motive za kandidiranje na to pomembno funkcijo. Ugotovimo, da so slovenski župani naklonjeni izgradnji daljše županske kariere; prav tako so volivci naklonjeni dolgoletnim županom, ki jih nagrajujejo s ponovno izvolitvijo, saj v Sloveniji namreč ni občine, v kateri bi bil na vsakih lokalnih volitvah izvoljen drug župan. Poleg tega imamo devet občin z istim županom že vse od ponovne vzpostavitve lokalne samouprave leta

¹ Dr. Simona KUKOVIČ je docentka na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani. Kontakt: simona.kukovic@fdv.uni-lj.si

1994. Avtorica v prispevku tudi pojasni, zakaj so župani kot »riba v akvariju«.

Ključne besede: župan; neposredna izvolitev; lokalno vodenje; lokalna samouprava; Slovenija.

1 Izhodišča

Vse od svojega nastanka se lokalna samouprava v Republiki Sloveniji sooča z vedno novimi problemi in pritiski iz okolja, kot so teritorialne reforme in fragmentacija, demografske spremembe zlasti v izmeri od/priseljevanja² in staranja prebivalstva, okoljska vprašanja, zmanjševanje finančnih sredstev in povečevanje javnega dolga ob povečevanju obsega nalog in zagotavljanja javnih storitev, zahteve po večji odprtosti, transparentnosti, digitalizacija in modernizacija delovanja, zahteve po močnejši in pogostejši participaciji občanov in drugih deležnikov, če jih omenimo le nekaj. Hkrati so trenutne zahteve in prihodnja pričakovanja lokalnih oblasti zelo visoka in še vedno rastejo: občine niso odgovorne le za učinkovito administracijo, kakovostne storitve in pravno vzdržno izvrševanje zakonov, ki prihajajo z višje nacionalne ravni, temveč so odgovorne tudi za zagotavljanje legitimnosti, demokratičnost, participacijo in zaupanje – vse to pogosto pod pritiski varčevanja. V svojem bistvu je lokalna samouprava zadolžena za tako širok spekter delovanja,³ kot ga ne najdemo v nobenem drugem sistemu oblasti. S tega vidika je lokalna oblast zadolžena za upravne, politične, socialne in ekološke tematike (Koprić 2012, 8–9), kar pomeni, da ima relativno močan vpliv v določnem okolju (Kukovič 2015, 13). Sistem lokalne

2 Več o demografskih spremembah v slovenskih občinah v Kukovič (2018a).

3 Od javnega primarnega zdravstva, pred- in primarnega šolstva, skrbi za starejše, socialnih in bivanjskih vprašanj, varnosti in zaščite občanov, okoljskih vprašanj, javnega lokalnega prometa in prometne infrastrukture, oskrbovanja z vodo, kanalizacije, odvoza smeti, lokalnega razvoja do zagotavljanja dobrih pogojev za podjetnike in obrtnike in še bi lahko naštevali.

oblasti je sestavljen iz upravnih in političnih institucij, ki predstavljajo tip moderne predstavniške demokracije, v katerem – z namenom zastopanja njihovih interesov – občani izvolijo člane (zakonodajnega in v nekaterih državah tudi izvršilnega) lokalnega organa.

Po Zakonu o lokalni samoupravi (28. člen) imamo v slovenskem sistemu lokalne samouprave tri organe, in sicer občinski svet, župana in nadzorni odbor. Tako občinski svet kot nadzorni odbor sta kolektivna organa⁴ in se tukaj bistveno razlikujeta od župana, ki je individualni organ in zaradi specifičnosti vloge tudi ključni element lokalnega vodenja.

V strokovni in znanstveni literaturi se lokalno politično vodenje včasih nanaša na osebnostne lastnosti, kot so pogum, vztrajnost ali karizma; včasih pa se nanaša na lastnost položaja, v katerem so združeni moč, oblast in odgovornost (Hughes 2007, 322). Zato obstajata nekoliko kontrastna pogleda na lokalno politično vodenje. *Prvi pogled* je z vidika osebnostnih lastnosti župana in predpostavlja, da je vodenje neke vrste osebnostna lastnost (morda celo prirojena), ki jo imajo nekateri posamezniki, da (sploh lahko) postanejo vodje oziroma (na primeru lokalnega vodenja) župani. Tako Bennis (1989, 40–41) razlaga, da so osnovne lastnosti (lokalnih) političnih vodij strast, vizija, celovitost, zaupanje, radovednost in drznost. Vse te lastnosti izvirajo iz posameznika, so torej osebnostni atributi; za razliko od lastnosti, ki se vežejo na položaj v hierarhiji. Osebnostni pogled (lokalnega) političnega vodenja predpostavlja, da vodenje ni lastnost vsakega posameznika, ampak samo določenih »srečnežev« s prirojenimi lastnostmi, ki jih naredijo za vodje v nasprotju z maso privržencev. *Drugi pogled* je z vidika županske funkcije, ki je že sama po sebi v središču lokalne oblasti. Ta pogled vodenja temelji na položaju v organizaciji in v skladu s tem pogledom lahko postane vodja vsakdo, ki zasede

4 Člani občinskega sveta so izvoljeni neposredno s strani občanov, člani nadzornega odbora pa so imenovani. Podrobneje o vlogi, položaju in aktivnostih občinskih svetnikov v Kukovič in Haček (2018).

vodilni položaj, čeprav po svoji naravi morda ne ustreza karakteristikam vodje. Z drugimi besedami, posameznik ne postane vodja zaradi osebnosti, ki bi privlačila privrženca, temveč zaradi narave dela, ki ga opravlja⁵ (Kukovič 2015).

Glede na opisano je temeljna tematika prispevka analiza župana⁶ v slovenskem sistemu lokalne samouprave skozi časovno prizmo petindvajsetih let. Namen prispevka je osvetliti vlogo lokalnega izvršilnega organa, pa tudi izpostaviti nekatere (bolj ali manj prijetne) vidike opravljanja te – za lokalno skupnost zelo pomembne – funkcije. Deskriptiven pristop smo ponekod popestrili z empiričnimi podatki, ki smo jih tekom let pridobili na terenu. A preden se lotimo analize podatkov, prispevek začenjamo z evlucijskim pregledom transformacije normativne pozicije župana v slovenskem sistemu lokalne samouprave.

2 Od predloga imenovanja župana v občinskem svetu do močnega, neposredno izvoljenega župana: pomemben korak v demokratičnost ali napaka?

Z vidika lokalnega političnega vodenja je bistven način izbire vodje (to-rej župana), saj je s tem povezana teža njegove vloge tako v korelaciji navzven z drugimi (lokalnimi in nacionalnimi) organi kot navznoter v samem sistemu lokalne oblasti. V aktualni ureditvi je slovenski župan neposredno izvoljen izvršilni organ, ki ga na podlagi kompetenc uvrščamo med močne župane.⁷ Vendar pa analiza strokovnih podlag

5 Pri tem pa je potrebno dodati, da je lahko takšen »pozicijski« vodja prav tako vpliven kot »osebni« vodja (Hughes 2007, 326).

6 V prispevku uporabljamo moško slovnično obliko kot nevralen izraz za ženske in moške.

7 Na podlagi izračunanega indeksa županove moči je slovenski župan uvščen v sam vrh med evropskimi župani, kjer si deli drugo mesto s španskimi kolegi. V Evropi imajo

in predlogov pravne ureditve pokaže, da ob vzpostavitvi lokalne samouprave v Republiki Sloveniji temu ni bilo tako, temveč se je prehod k okrepljeni vlogi župana zgodil naknadno.

Celoten predlog prvotnega Zakona o lokalni samoupravi (1993) je bil zasnovan na prevladujoči vlogi predstavniškega telesa (občinskega sveta), ki naj bi izmed svojih članov izvolil župana. Čeprav je bila ideja o posredni izvolitvi župana zelo živa in že zapisana v predlaganem zakonu, je v zakonodajnem postopku prevladalo stališče o neposredni izvolitvi župana.⁸

Prvotni zakon je torej glede organizacije občine zagotavljal najmočnejšo vlogo občinskemu svetu,⁹ hkrati pa je določal, da se poleg župana, občinskega sveta in nadzornega odbora ustanovijo tudi eden ali več občinskih odborov kot organov, ki imajo pravico odločanja o zadevah iz pristojnosti občinskega sveta in imajo izvršilne pristojnosti.¹⁰ Župan v tej konstelaciji torej ni imel dominantne pozicije.

Pomanjkljivosti prvotne ureditve so se pokazale takoj po konstituiranju prvih občinskih organov, zato je bila marca 1995 z drugo novelo v zakon vnesena vrsta podrobnosti o delu občinskega sveta z namenom odprave nejasnosti glede razmejitve nalog med občinskim svetom in županom. Dopolnitve so vpeljale predsednika in podpredsednika

najmočnejše župane v mediteranskih državah (Francija, Španija, Italija in Grčija), kjer pa župani po funkciji nimajo izvršilnih kompetenc, ampak je njihova vloga omejena na politično predstavništvo. Več v Kukovič (2015, 61–74; 2018b).

8 Iz pravnih virov je razvidno, da tej odločitvi ni sledilo usklajevanje drugih določb, s katerimi bi bila razmerja med obema organoma ustrezno urejena, temveč so določbe, razen posledično črtanih, ostale takšne, kot da bi bil župan voljen posredno in bi ga občinski svet lahko tudi razrešil oziroma odpoklical, če bi ugotovil, da župan ne izvršuje svojih nalog. Podrobnejše določbe o odpoklicu oziroma razrešitvi župana pa so bile črtane.

9 29. člen Zakona o lokalni samoupravi (1993).

10 28. in 31. člen Zakon o lokalni samoupravi (1993).

občinskega sveta, ki ju je izmed svojih članov izvolil občinski svet.¹¹ Čeprav je takšna pravna ureditev temeljila na razmeroma jasni delitvi funkcij občinskih organov, se je pokazalo, da (ne glede na sorazmerno podrobno urejanje razmerij) ne razrešuje vseh odprtih vprašanj. Tako je na primer zaradi vzpostavitve med seboj zelo neodvisnih organov dopuščala možnost, da sta oba občinska organa, katerih delovanje mora nujno potekati skupno in usklajeno, delovala vsak po svoje, kar je posledično občine hromilo in pogojevalo neučinkovitost lokalne samouprave. V funkciji predsednika občinskega sveta je bila namreč koncentrirana močna opozicija županu, še posebej če predsednik, ki je bil praviloma član najmočnejše politične opcije znotraj občinskega sveta, ni bil predstavnik iste politične opcije kot župan.¹² Občinski svet je – zavedajoč se svojega položaja predstavniškega organa in najvišjega organa odločanja o vseh zadevah iz okvira pravic in dolžnosti občine – lahko sprejemal odločitve, ki niso bile v skladu z zmožnostmi ali s pristožnostmi in nalogami občine oziroma so bile lahko celo nezakonite ali neustavne. Skupaj z občinsko upravo je bil župan zadolžen za opravljanje strokovnih in administrativnih nalog za občinski svet; da pa je bila zadeva še bolj zapletena, je občinski svet za opravljanje teh nalog lahko imenoval tudi sekretarja občinskega sveta.¹³

-
- 11 Naloga predsednika občinskega sveta je bila predstavljanje občinskega sveta, sklicevanje sej in vodenje dela občinskega sveta; podpredsednik je predsedniku pomagal in ga nadomeščal po pooblastilu v primeru odsotnosti oziroma zadržanosti.
 - 12 Zato je pogosto prihajalo do tipičnih problemov kohabitacije obeh občinskih organov, ki je nastala predvsem zaradi načina izvolitve občinskega sveta na eni strani in župana na drugi.
 - 13 Glej 13. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (1995). Sekretar občinskega sveta je imel po zakonu status upravnega delavca; če je bil redno zaposlen, je bil zaposlen kot delavec občinske uprave. Kljub zakonski intenci, da naj sekretar ne bi bil občinski funkcionar, je bil njegov položaj v odnosu do zaposlenih v občinski upravi, tajnika občine in celo župana privilegiran, predvsem zaradi načina imenovanja. Analiza zakonodaje pokaže, da je bil položaj župana kot predstojnika občinske uprave nasproti sekretarju občinskega sveta, če je bil ta redno zaposlen, samo formalen, saj je župan moral sistemizirati njegovo delovno mesto, ni pa imel legitimnega vpliva na njegovo imenovanje, prav tako ni usmerjal in nadziral

Tako se je dualizem upravljanja zrcalil ne samo v strokovnem, ampak tudi v tehničnem delovanju občinske uprave, saj je lahko občinski svet s svojimi splošnimi akti¹⁴ pod vodstvom sekretarja občinskega sveta vzpostavil posebne strokovne službe občinskega sveta, ki so za občinski svet opravljale enake naloge kot občinska uprava za župana. Zakonodaja je torej dopuščala, da sta bila župan in občinska uprava nemalokrat postavljena pred vprašanje, kako izvršiti odločitve občinskega sveta, ki jih ni bilo mogoče izvršiti zaradi neusklajenosti z zakonom, občinskimi predpisi ali finančnimi zmožnostmi občine.¹⁵

Učinkovitost lokalne samouprave je bila na najnižji možni ravni in odvisna predvsem od tolerantnosti in politične spretnosti posameznikov, kar je nujno vodilo k reformi ter preureditvi določb Zakona o lokalni samoupravi s ciljem, da se v naslednjem mandatu vzpostavi in zagotovi učinkovito delo občinskih organov. Tako so se z zakonodajnimi novellami ukinile funkcije predsednika in podpredsednika občinskega sveta ter delovno mesto sekretarja občinskega sveta, hkrati pa se je okrepila¹⁶ vloga župana (Kukovič 2015, 117–120).

Aktualna zakonodaja (Zakon o lokalni samoupravi 2007 in spremembe) določa, da je funkcija slovenskega župana eksekutivna in koordinativna – župan z občinsko upravo izvršuje odločitve občinskega sveta, poleg tega tudi usmerja občinsko upravo in nadzoruje njeno delo.¹⁷ Župan v skladu s 33. členom Zakona o lokalni samoupravi tako predstavlja in zastopa občino; predstavlja občinski svet ter sklicuje in vodi

njegovega dela; vse druge pravice in dolžnosti predstojnika glede delovnega razmerja je župan izvrševal pod strogim nadzorom predsednika občinskega sveta.

- 14 Konkretno z odlokom o organizaciji in delovnem področju občinske uprave.
- 15 Zato je vrsta županov sprožala postopke ocene ustavnosti občinskih predpisov oziroma so neprestano nasprotovali predsednikom občinskih svetov in preprečevali uvrščanje predloga na dnevne rede in sklicevanje sej oziroma so nemočno čakali, da mine njihov mandat.
- 16 Glej Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (1998).
- 17 49. člen Zakona o lokalni samoupravi (2007).

seje; predlaga proračun, odloke in druge splošne pravne akte občine; izvršuje odločitve občinskega sveta; vodi občinsko upravo; skrbi za objavo sprejetih splošnih pravnih aktov občine in varovanje ustavnosti ter zakonitosti pri delu občinskih organov; nastopa v premoženjskopравnih razmerjih občine; skrbi za stike z javnostmi, sklicuje zbere občanov, razpisuje lokalne referendumе in odgovarja na vprašanja, pobude in predloge občanov, če izpostavimo le najvidnejše naloge.

V trenutni ureditvi se pravni, še bolj pa dejanski položaj slovenskega župana približuje najčistejši obliki županskega sistema lokalne samouprave, v katerem je večina moči odločanja zbrana v izvršilnem organu. Sama pomembnost župana pa ne izhaja toliko iz njegovih pristojnosti, temveč iz okoliščine, da je župan voljen neposredno. To pomeni, da njegov mandat ni odvisen od volje občinskega sveta. Župan je sicer dolžan izvrševati odločitve občinskega sveta, vendar ga k temu ni mogoče prisiliti; samostojnost in zakonska neodgovornost mu omogočata izvrševanje nalog usmerjanja in nadziranja občinske uprave z uveljavljanjem njegove lastne volje in politike. Po zakonu dejansko ni odgovoren za izvajanje svojih nalog niti občinskemu svetu niti kakšnemu drugemu organu v občini; odpoklicati pa ga ne morejo niti volivci, ki ga izvolijo.

Ravno slednje pa (zlasti ob izbruhu kakšne afere) odpira dilemo, ali je bil premik v smeri krepitev moči župana s sočasno odsotnostjo mehanizmov, ki bi omogočale njegov odpoklic, smotrno. Takšna ureditev namreč omogoča županu praktično nedotakljivost vse do izteka mandata; neposredna izvolitev pa mu (v primerjavi s posredno izvolitvijo) daje večjo legitimnost tako s strani prebivalcev, uprave, pa tudi s strani drugih (lokalnih in nacionalnih) deležnikov. V primeru neposredne izvolitve gre namreč za izvolitev konkretnega človeka (z imenom in priimkom), ki mu je svoj glas zaupalo določeno število ljudi, zato imajo njegove odločitve večjo težo oziroma legitimnost. Seveda je slednje tesno povezano tudi z njegovo odgovornostjo, saj se v primeru neposredne izvolitve posamezniki ne morejo skrivati za različnimi ((pre)večkrat zelo priročnimi) strukturami. Če župan ne izpolni obljub oziroma pričakovanj občanov ali pa je tekom mandata kako drugače neprimerno deloval, ga lahko za takšno početje kaznujejo volivci na

koncu štiriletnega mandata, tako da ga – ob morebitni ponovni kandidaturi – ne izvolijo ponovno. Je pa seveda naloga občanov, da županovo delo spremljajo, nadzorujejo in ukrepajo.

Poleg vprašanj, ki se odpirajo zaradi položaja župana, pa so tudi težave z dualnostjo še vedno potencialna grožnja, ki se lahko pojavi v vsakem trenutku. Takšna ureditev lahko namreč povzroča hromitev ali celo nazadovanje razvoja občine, kar zagotovo zmanjšuje njeno osnovno vlogo, to je zadovoljevanje splošnih potreb občanov in omogočanje participacije pri izvajanju občinske politike. Lokalna samouprava temelji na načelih neposredne demokracije, ki pri urejanju razmerij med njenimi organi vodi v nujno vključevanje in vplivanje občanov na odločanje (kar je skoraj v celoti odvisno od volje in iniciative župana¹⁸) oziroma z neposrednim uveljavljanjem njihovih interesov in učinkovitostjo lokalne oblasti v korist zadovoljevanja njihovih interesov (Kukovič in Brezovšek 2016). Zdi pa se, da je zaradi takšne situacije predvsem od razgledanosti župana in občinskih svetnikov odvisno, ali bodo dosegli dogovor (čeprav ne idealnega) in peljali občino v smeri zastavljenega razvoja, ali pa bodo blokirali delovanje občine in s tem povzročili stagnacijo ali celo nazadovanje občine. Za uspešno in učinkovito delovanje organov lokalne samouprave ter obenem zagotavljanje kar največjega vpliva državljanov na lokalno samoupravo je vendarle ustrezno čim tesnejše sodelovanje in povezovanje organov ter njihovo učinkovito nadzorstvo nad delovanjem občinske uprave.

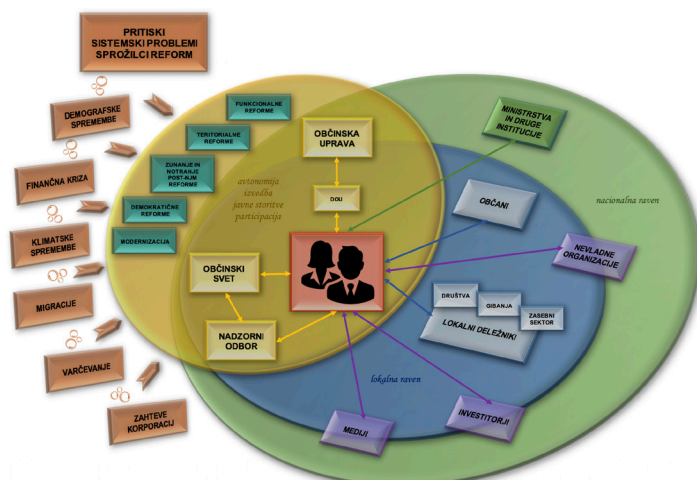
3 Biti župan

Normativni okvir glede na način izvolitve in dane kompetence postavlja župana v središče delovanja lokalne oblasti. Pri tem se moramo zavedati, da je *de facto* delovanje županja še veliko bolj obsežno in polno

18 Župan namreč sklicuje zbere občanov, odloča o pravilnosti pobude za razpis referenduma ter o oblikah podpore zahtevi za razpis lokalnega referenduma.

izzivov. Kot osrednja figura oblasti, ki je najbližje državljanom, je župan na vsakem koraku v interakciji z različnimi lokalnimi deležniki in nacionalnimi institucijami (glej Shemo 1), s katerimi vstopa v različna (formalna in neformalna) razmerja.

Shema 1: Župan v omrežju delovanja



Vir: Avtoričin lasten prikaz.

Glede na mrežo raznolikih akterjev, s katerimi ima župan (bolj ali manj) pogoste interakcije in transakcije, ni čudno, da se mora župan (pri)učiti določenih znanj, spretnosti in kompetenc. Na podlagi empiričnih raziskav (glej Upshaw 2009; Kukovič 2014) ugotavljamo, da morajo znati župani graditi odnose, menedžirati sestanke, zagotavljati vodenje, (so) delovati z ožjimi in daljnimi sodelavci, komunicirati in sodelovati z mediji ter ustvarjati dobro podobo tako njih osebno kot celotne občinske oblasti, če izpostavimo le najnujnejše.

Pri lokalnem vodenju se je najprej potrebno zavedati, da ena oseba ali en organ ne more samostojno voditi občine. S formalnega vidika je potrebno sodelovanje vseh občinskih organov – tako župana (z občinsko upravo) kot občinskega sveta in nadzornega odbora; seveda pa je za uspešno vodenje občine potreben tudi širši pogled, ki kontinuirano

vključuje tako občane kot druge zainteresirane (lokalne in državne) deležnike (Kukovič in Haček 2018).

Župani izvajajo svoje obveznosti in odgovornosti ter sodelujejo z drugimi akterji, da bi razumeli vprašanja in tematike, ki jih občinski svet, ostali občinski organi ter občani želijo (raz)rešiti. Ko je župan izvoljen, mora sodelovati z drugimi akterji, da lahko identificira prioriteta vprašanja in tematike lokalne skupnosti ter predlaga, obravnava in sprejema ustrezne odločitve. Sodelovanje z drugimi pomeni torej pozorno poslušati in razumeti, kaj imajo povedati ostali, ter nato najti primeren način za povezovanje in skupno delovanje. Pri tem se morajo župani naučiti graditi odnose in se seznaniti, katere so vrednote, interesi in prioritete lokalne skupnosti; zlasti pa morajo razširiti svoje (z)možnosti za odzivanje na probleme in reševanje letih. Za župana je namreč ključnega pomena, da razume: (a) politiko in politično delovanje, (b) volivce oziroma občane, (c) vprašanja oziroma problematične lokalne tematike, ter da uporablja (a) učinkovite medsebojne komunikacijske spretnosti in primerne komunikacijske kanale ter (b) učinkovite spretnosti za (raz)reševanje konfliktov.

Vsak posameznik, ki je na vodilnem položaju, razvije svoj osebni stil vodenja. Enako velja za župane. Ne glede na stil vodenja je izjemno pomembno, da župan ostane nepristranski pri reševanju konfliktov oziroma moderiranju sporov in različnih pogledov. Župan se namreč pri svojem delu vsakodnevno srečuje z različnimi deležniki na sestankih, ki jih bodisi skliče sam ali pa je na sestanku povabljen. Ne glede na to, ali gre za interni sestanek z zaposlenimi v občinski upravi, sestanek z občani ali drugimi (lokalnimi) deležniki, ali pa (javno) sejo občinskega sveta, je pomembno, da je vzpostavljena pozitivna klima in vzdušje, kjer se vsi prisotni čutijo vključene in imajo tudi možnost izraziti svoje pomisleke oziroma ideje. Člane sestanka, ki se ne obnašajo primerno ali (namenoma) spreminjajo tematiko sestanka, je potrebno opozoriti na njihovo vedenje. Priporočljivo je, da se sestanek odvija po vnaprej določenem dnevnem redu in ob upoštevanju (formalnih) pravil. Potrebno je razmisliti o vsaki izrečeni besedi (še zlasti pa obljubi), saj ima ta lahko vrsto posledic. V določenih okoliščinah je zato bolj modro

sestaneke prekiniti ali prestaviti, če župan oceni, da o tematiki nima zadosti znanja oziroma informacij. Vsekakor pa naj pogovor steče spoštljivo in z mislijo, da je župan s svojimi dejanji in načinom govora vzor ostalim prisotnim.

Ena izmed glavnih vlog župana je predstavljanje občine zunanjemu okolju, kar neobhodno zajema tudi komuniciranje z mediji. Novinarji običajno želijo izjavo, komentar ali odgovor župana glede najrazličnejših vsebin, praktično kadar koli in kjer koli, zato je nujno potrebno, da je župan pripravljen na medijsko pozornost in dobro ozaveščen ter informiran o vsem dogajanju v občini. V današnjem svetu so mediji hitrejši in prodornejši kot kdaj koli prej; še zlasti pa so prodor novic in drugih objav prinesla socialna omrežja. Župan (pa tudi ostali (voljeni) predstavniki lokalne oblasti) mora zato vzpostaviti primeren odnos z novinarji, ne glede na to, kakšna je vsebina vprašanja, izjave oziroma intervjuja. Zlasti se je potrebno dobro pripraviti, kadar se pojavijo težave v delovanju občinske uprave in ponuditi javnosti jasne odgovore, da se omeji širjenje dezinformacij. Posebna pozornost je potrebna tudi pri dajanju tako imenovanih »*off the record*« izjav.

Biti na očeh javnosti ter ustvarjati dobro osebno podobo, pa tudi podobo celotne občinske oblasti, je torej ena izmed najpomembnejših in najzahtevnejših nalog župana. Župan je izvršilni organ občine in nosi neposredno odgovornost za delovanje občinske uprave in občine kot take. Ko župan nastopi župansko funkcijo, postane posameznik politični funkcionar, torej oseba na voljeni javni funkciji. Vse funkcije, ki jih občina zagotavlja, so odgovornost vseh akterjev, ki sodelujejo pri vodenju in opravljanju občine, še zlasti pa župana, ki je za svoje delo dobil zaupanje volivcev. Župan tako lahko pričakuje, da ga bodo občani poklicali ali povprašali po aktualnem dogajanju v občini, in ne glede na to, kdo zastavi vprašanje ali poda komentar, mora župan pokazati spoštovanje in poslušati govornika. Župan mora zato dobro razumeti delovanje občine (tudi z normativnega vidika, kar pomeni, da mora biti seznanjen s pravili, procesi in zakonodajo), predstavljati mora dobro podobo občine, prav tako mora biti pozoren na svoja ravnanja in stil komuniciranja.

Uspešni župani imajo željo (s)poznati občane, zato porabijo vsako priložnost, da se srečujejo in pogovarjajo z občani, poslušajo njihove želje in sugestije, spodbujajo aktivno participacijo občanov, predvsem pa nimajo težave biti vidni v lokalni skupnosti. Vsak župan se mora naučiti, kako (p)ostati v očeh javnosti verodostojen predstavnik in vezni člen med občani in lokalno oblastjo. Zato velja priporočilo, da se posamezniki, ki želijo postati lokalni akterji, seznanijo in naučijo osnovnega delovanja občine še preden se potegujejo za funkcijo župana ali občinskega svetnika. Ena izmed učinkovitih metod seznanjanja in učenja je spremljanje sej občinskega sveta in dinamike delovanja posamezne lokalne skupnosti. Vsak predstavnik občanov mora biti seznanjen z zgodovino, kulturo, tradicijo in specifikami lokalne skupnosti, da lahko razume potrebe občanov in išče sprejemljive rešitve za lokalne probleme.

Obstaja še eno pomembno področje, ki ga morajo župani znati upoštevati, in sicer kaj občani potrebujejo in kaj si želijo. Nihče namreč ne želi plačevati davkov, medtem ko želijo vsi koristiti javne storitve. Župani se morajo zato naučiti, kako hitro reagirati na nepričakovana vprašanja oziroma zahteve občanov, pri čemer ne smejo obljubljeni stvari, ki jih občinska oblast iz različnih vzrokov ne more zagotoviti.

Če sklenemo, župan je vseskozi – torej tudi v zasebnem življenju – na očeh javnosti. V vsakem trenutku je lahko njegovo delovanje fotografirano ali posneto in objavljeno na najrazličnejših socialnih omrežjih ali drugih medijih, kar ima lahko pozitivne, pa tudi negativne učinke. Biti glavni akter v občini pa – poleg vseh pozitivnih vidikov – pomeni tudi biti krivec najrazličnejših problemov, ki so (ali pa tudi ne) povezani s pristojnostmi lokalne skupnosti.

4 Trendi slovenskih županov

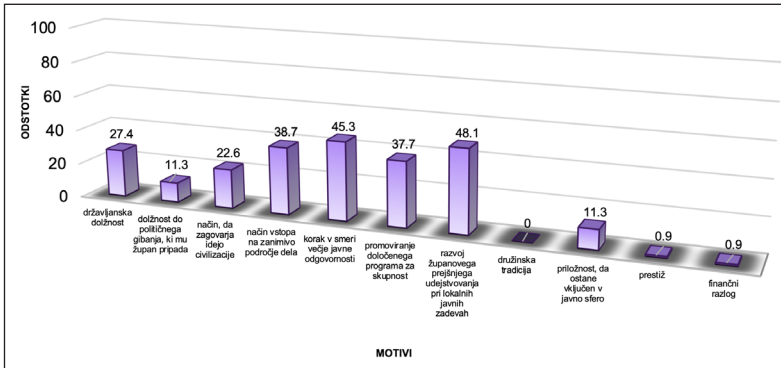
Glede na to, da je župan skorajda ves čas pod drobnogledom občinskega sveta, nadzornega odbora, volivcev (občanov), medijev, nacionalnih

institucij in drugih deležnikov, je vprašanje, zakaj se posamezniki sploh (prostovoljno) podajajo v takšno situacijo, ki je ob zavedanju kazenske odgovornosti (lahko) precej zahtevna. V raziskavi z naslovom »Stili lokalnega političnega vodenja« (Kukovič 2014) smo zato župane vprašali, kateri so bili glavni motivi, ki so jih prepričali v kandidacijo za župansko funkcijo.¹⁹ Analiza pridobljenih podatkov (glej Graf 1) kaže, da je največji delež (48,1 odstotkov) županov kandidiral na to funkcijo, ker so želeli nadaljevati in razvijati prejšnje udejstvovanje pri lokalnih zadevah, kar pomeni, da so bili aktivni v lokalni skupnosti že pred izvolitvijo na funkcijo župana. Kot drugi najpogostejši motiv (45,3 odstotkov sodelujočih) je bil izbran »korak v smeri večje javne odgovornosti«, iz česar lahko sklepamo, da župani želijo okrepiti delovanje v smeri zagotavljanja javnega dobra in javnega interesa. Čeprav je županska funkcija precej kompleksna, pa očitno ravno z njo povezani izzivi privlačijo mnoge posameznike. Na tretjem mestu najpogostejših motivov za kandidacijo se je namreč pojavil odgovor »možnost oziroma način vstopa na zanimivo področje dela«. Ta motiv je označilo 38,7 odstotka respondentov. Le nekoliko nižji delež (37,7 odstotkov) pa se je pokazal pri motivu, ki je povezan s promoviranjem določenega razvojnega programa za lokalno skupnost.

Če pogledamo podatke še z obratne strani, vidimo, da se je (tudi) zaradi prestiža in finančnega razloga v boj za župansko funkcijo podal le po en župan; pri nobenem od sodelujočih županov družinska tradicija pa ni bila eden izmed glavnih motivov.

19 Župane smo vprašali: »Kateri so bili vaši glavni motivi pri prvi kandidaturi za funkcijo župana?« Izmed naštetih motivov so lahko izbrali največ tri možnosti.

Graf 1: Glavni motivi slovenskih županov pri prvi kandidaturi na funkcijo župana



* Podatki v grafu so prikazani v odstotkih odgovorov županov. N=106
Vir: Kukovič (2014).

Ne glede na ključni motiv, ki vodi posameznike v kandidaturo za župansko funkcijo, pa le-ta pripade posamezniku, ki je v času kampanje najbolj prepričal volivce in opravil ključni test, to je zmagal na volitvah. Župan je namreč izvoljen na neposrednih, splošnih in tajnih volitvah za mandatno dobo štirih let, volijo ga državljani z volilno pravico v občini in tudi tujci s stalnim prebivališčem v občini. Kandidat za funkcijo župana je lahko le državljan Republike Slovenije, ki ima stalno prebivališče oziroma volilno pravico v občini.²⁰ Pravico voliti za župana ima vsak občan, ki ima volilno pravico pri volitvah v občinski svet. Župana lahko kandidirajo politične stranke in volivci. Za župana je izvoljen kandidat, ki dobi večino oddanih glasov volivcev. Župan se torej voli neposredno po dvokrožnem večinskem sistemu; če noben kandidat ne dobi večine v prvem krogu, se opravi drugi krog volitev med kandidatom, ki sta dobila v prvem krogu največ glasov (Brezovšek in Kukovič 2012, 127). Sicer pa volitve županov potekajo hkrati kot volitve članov v občinski svet, vendar sistemsko z njimi niso povezane; mandatna doba župana se začne in konča praviloma sočasno kot mandatna doba občinskega

20 42. člen Zakona o lokalni samoupravi (2007). Glej tudi Zakon o lokalnih volitvah (2007).

sveta. Tudi v primeru, ko je zaradi različnih razlogov potrebno izvesti nadomestne volitve za župana, se mandatna doba novoizvoljenega župana izteče skupaj z mandatno dobo aktualnega občinskega sveta. Mandata župana občinski svet ne potrjuje neposredno, temveč samo odloča o pritožbah drugih kandidatov za župana; je pa res, da občinski svet (sicer samo formalno) ugotavlja obstoj z zakonom določenih razlogov za predčasno prenehanje mandata župana, če ta odstopi, postane nezmožen opravljati svojo funkcijo ali opravlja oziroma začne opravljati delo ali funkcijo, ki je s funkcijo županovo nezdružljiva.

In kakšna je fluktuacija slovenskih županov? Longitudinalna analiza zmagovalcev sedmih županskih volitev od leta 1994 do 2018 kaže, da ne ravno velika. Velik delež županov namreč ob koncu mandata razvije statične ambicije in se poda v kandidaturo za vnovičen mandat. Odstotek županov-kandidatov je bil na vseh šestih lokalnih volitvah nad 80 odstotkov; na lokalnih volitvah leta 1998 celo 90 odstotkov. Je pa pri tem potrebno izpostaviti, da absolutna številka županov-kandidatov (z izjemo lokalnih volitev 2014) vseskozi narašča, in sicer od 133 na lokalnih volitvah 1998 do 184 na lokalnih volitvah 2018, a se je tekom dvajsetih let tudi število občin povečalo iz 192 (1998) na 212 (2018).

Analiza trendov ponovnega kandidiranja županov je pokazala, da se le 154 županov ni odločilo ponovno kandidirati na vseh šestih lokalnih volitvah od leta 1998 do 2018 skupaj.²¹ Največ (45,5 odstotkov) županov se je odločilo prepustiti župansko funkcijo zaradi upokojitve; 51 županov (33,1 odstotek) se je zaposlilo na drugem delovnem mestu, običajno na nacionalni ravni oblasti, kar ni bilo združljivo s funkcijo župana; 33 županov (21,4 odstotka) pa se v tekmo za vnovičen mandat ni podalo iz osebnih razlogov (Kukovič 2019, 97).

Pri županih, ki pa so se ob koncu mandata podali v boj za novi mandat, beležimo visok uspeh. Volilna uspešnost ponovno izvoljenih županov

21 K temu je potrebno dodati še devet županov, ki so tekom opravljanja županske funkcije umrli.

se je na lokalnih volitvah 1998 začela pri 77,4 odstotkih; na vseh štirih naslednjih volitvah je uspešnost naraščala, vrh pa dosegla pri 84,2 odstotkov na lokalnih volitvah 2014. Na zadnjih lokalnih volitvah 2018 smo prvič zabeležili upad volilne uspešnosti ponovno izvoljenih županov, in sicer na približno enako raven, kot je bila na lokalnih volitvah 1998, in sicer na 78,3 odstotke.

Je pa analiza trendov ponovnega kandidiranja županov pokazala še nekaj zanimivosti. Prvič, na vseh šestih lokalnih volitvah je bila večina županov-kandidatov ponovno izvoljena v prvem krogu lokalnih volitev. Drugič, število primerov, kjer župani-kandidati nimajo protikandidata, se povečuje; leta 1998 je bilo takšnih primerov (zgolj) enajst, na zadnjih lokalnih volitvah 2018 pa kar 35. Tretjič, glede na število županov-kandidatov, ki so slavili v drugem krogu županskih volitev, so bile zadnje lokalne volitve 2018 v primerjavi s predhodnimi volitvami nekakšna izjema, saj so bili volivci bolj naklonjeni političnim novincem.²²

Kljub odgovornosti in izzivom, ki jih prinaša županska funkcija, lahko sklepamo, da jo (večina) županov vidi kot (dolgotrajno) kariero. Namreč, v skupini 212 slovenskih občin ne obstaja niti ena sama občina, v kateri bi na vsakih lokalnih volitvah zmagal drug kandidat; v vseh občinah je vsaj en dosedanji župan svoj mandat vsaj enkrat ponovil. Še več, trenutno je aktivnih devet županov, ki vodijo svojo občino že vse od leta 1994;²³ poleg teh devetih »županov veteranov«, pa ima 16 občin istega župana že vse od ustanovitve občine.

Podrobnejša analiza agregiranih podatkov razkrije še nekaj zanimivih trendov. Prvič, enajst županov je bilo prvič izvoljenih leta 1998, kar pomeni, da so bili ponovno izvoljeni šestkrat. Drugič, deset aktualnih županov je novembra 2018 začelo peti zaporedni mandat. Tretjič, 31 aktualnih županov je na lokalnih volitvah že štirikrat zaporedoma premagalo vse

22 Osem županov-kandidatov je slavilo, medtem ko je bilo 24 poraženih.

23 Še en župan je v mandatu 1994–1998 zmagal nadomestne volitve, tako kot vseh šest naslednjih lokalnih volitev.

protikandidate. Četrtrič, 36 aktualnih županov je zmagalo že na tretjih zaporednih lokalnih volitvah in petič, v 46 občinah je aktualni župan na volitvah 2018 dobil drugi zaporedni mandat (Kukovič 2019, 95–96).

Seveda lahko zgodbo pogledamo tudi z druge strani, saj ne samo, da so župani naklonjeni vnovični kandidaturi, temveč (glede na odstotek ponovno izvoljenih) tudi volivci podpirajo dolgotrajno opravljanje županske funkcije. Za podporo temu dodajamo še podatek, da so od leta 1998 volivci v sedemnajstih primerih po vsaj enem mandatu premora na to funkcijo zopet izvolili nekdanjega župana; štirje izmed njih so se vrnili na župansko funkcijo na lokalnih volitvah 2018.

5 Namesto zaključka

Sodobna družba prinaša vedno nove zahteve, ki se večinoma oblikujejo zaradi potreb prebivalcev in nato zahtevajo spremenjeno delovanje družbe. Bučar (1969, 11) pravi, da je sleherno človeško delovanje usmerjeno v to, da zadovolji neko potrebo; odločanje o potrebah in načinu zadovoljevanja le-teh pa imenujemo vodenje. Izoblikovana pravila ter načela vodenja so postala del kulture posameznega naroda tako z vidika izbire vodij kot tudi z vidika načina vodenja. Vodenje je namreč proces, ki vključuje vplivanje in doseganje ciljev ter se pojavlja v skupini (Northouse 2007, 3). Zlasti je vodenje pomembno na ravni, ki je najbližje državljanom, torej na lokalni ravni.

V slovenskem sistemu lokalne samouprave je osrednji akter lokalne oblasti župan, ki ne samo, da ima protokolarno vlogo, marveč tudi vodi občinsko upravo in opravlja naloga izvršilnega organa. Kljub normativnim prizadevanjem za uveljavitev pravne ureditve razmerij med občinskim svetom in županom, ki bi zagotovila večjo povezanost delovanja teh dveh občinskih organov, predvsem pa učinkovitost lokalne samouprave, se je vloga župana tekom zadnjih petindvajsetih let krepila. Težišče moči je torej pri županu, ki je usmerjevalec in koordinator celotnega delovanja občine; legitimnost njegovih odločitev izhaja predvsem

iz načina njegove izvolitve. Zaradi ločenosti županskih volitev in volitev članov občinskega sveta še vedno obstaja dualnost; neposreden način izvolitve župana pa lahko privede do problemov kohabitacije.

Kljub (teoretičnim) možnostim medsebojne blokade zakonodajnega in izvršilnega lokalnega organa pa neposreden način izvolitve župana prinaša tudi pozitivne vidike. Raziskave (Copus 2011; Kukovič 2014; Copus in Kukovič 2016) namreč kažejo, da neposredno izvoljeni župani, ki nimajo nujno večine v zakonodajnem organu, razvijejo veliko bolj inovativne stile vodenja, iščejo bolj dinamične rešitve konkretnih problemov, gledajo čez meje svoje politične opcije, komunicirajo in sodelujejo z vsemi deležniki in so bolj fleksibilni, ko gre za zunanje in notranje izzive delovanja.

V vsakem primeru so župani, že zaradi same funkcije, v središču pozornosti in pod nenehnim pogledom javnosti. Biti »riba v akvariju« je lahko za nekega župana izziv, ki še potencira njegove zmogljivosti in sposobnosti, za drugega pa lahko predstavlja zlo, ki se mu ne da povsem izogniti. Imeti izkušnje županov, ki so v četrto stoletja pripeljali razvoj Slovenije do točke, kjer smo danes, je bogata zapuščina. Naj bo tudi v prihodnje županovanje poslanstvo posameznikov, ki se ne ustrašijo pritiskov in izzivov iz okolja in naj bo županovanje za te izbrane posameznike – kot je večkrat rekel najbolj znani župan New Yorka Michael Bloomberg – »najboljša služba na svetu!«

Reference

- Bennis, Warren. 1989. *On Becoming a Leader*. London: Hutchinson.
- Brezovšek, Marjan in Simona Kukovič. 2012. *Organizacija lokalne oblasti v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Bučar, France. 1969. *Uvod v javno upravo*. Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list SRS.
- Copus, Colin. 2011. Elected Mayors in English Local Government: Mayoral Leadership and Creating a new Political Dynamic. *Lex Localis* 9 (4): 335–351.
- Copus, Colin in Simona Kukovič. 2016. *Accountability and Transparency of Local Political Leaders: Are Directly Elected Mayors the Best Choice?*. Prispevek predstavljen na 66. letni konferenci Political Science Association (PSA), Brighton, VB, 21.–23. marec.

- Hughes, Owen E. 2007. Leadership in Managerial Context. V *Public Governance and Leadership*, ur. Rainer Koch in John Dixon, 319–342. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.
- Koprić, Ivan. 2012. *1. forum za javnu upravu: Lokalna samouprava i decentralizacija*. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung in Institut za javnu upravu.
- Kukovič, Simona. 2014. *Stili lokalnega političnega vodenja [baza podatkov]*. Ljubljana: Center za proučevanje upravno-političnih odnosov, Fakulteta za družbene vede.
- Kukovič, Simona. 2015. *Lokalno politično vodenje: Slovenski župani v primerjalni perspektivi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Kukovič, Simona. 2018a. Coping with demographic challenges: case of Slovenian local communities. *Journal of comparative politics* 11 (2): 83–100.
- Kukovič, Simona. 2018b. Unique type of Slovenian local leaders: where executive mayors have Mediterranean strength. *Studia politica: Romanian political science review* 18 (2): 173–192.
- Kukovič, Simona. 2019. Fenomen ponovne izvoljivosti: Nekdanji-sedanji župani. V *Lokalna demokracija v Sloveniji: Značilnosti lokalnih volitev 2018*, ur. Simona Kukovič, 79–103. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Kukovič, Simona in Marjan Brezovšek. 2016. From parliamentarisation towards presidentialisation: Institutional aspects of local political leadership in Slovenia. *World political science review* 12 (1): 69–85.
- Kukovič, Simona in Miro Haček. 2018. *Lokalno politično vodenje: Glas svetnikov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Northouse, Peter Guy. 2007. *Leadership: Theory and practice*. Thousand Oaks, London, New Delhi: SAGE Publications.
- Upshaw, Vaughn Mamlin. 2009. *Leading Your Governing Board: A Guide for Mayors and County Board Chairs*. Chapel Hill, NC: UNC School of Government.
- Zakon o lokalni samoupravi (ZLS)*. Uradni list RS 72/93. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO307>.
- Zakon o lokalni samoupravi (ZLS-UPB2)*. Uradni list RS 94/2007 in spremembe. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200794&stevilka=4692>.
- Zakon o lokalnih volitvah (ZLV-UPB3)*. Ur. l. RS 94/2007. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=20074693>.
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi*. Uradni list RS 14/1995. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=199514&stevilka=677>.
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi*. Uradni list RS 74/1998. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO562#>.

MAYORS IN THE SLOVENIAN LOCAL SELF-GOVERNMENT SYSTEM: LIKE A FISH IN A BOWL

Summary

The paper puts an emphasis on the key players in the Slovenian local self-government system, i.e. mayors. The paper presents the normative transition of power from the legislative to the benefit of the executive. The power of mayors is stemming in particular from their direct election, which has both positive and negative consequences. In the prism of the 25th anniversary of Slovenian local self-government, the author presents the trends of Slovenian mayors - their fluctuation and candidacy motives for this important function. Author concludes that Slovenian mayors are in favour of building a long(er) mayoral career; voters are also in favour of long-standing mayors, who are rewarded with re-election, since there is no municipality in Slovenia in which different mayor would be elected at each local election. In addition, there are nine municipalities with the same mayor since the re-establishment of local government in 1994. The author also explains why mayors are well-regarded as "fish in a bowl".

Key words: mayor; direct elections; local leadership; local self-government; Slovenia.

RAZMERJE MED DRŽAVO IN LOKALNO SAMOUPRAVO S POUDARKOM NA MESTNIH OBČINAH

Miloš SENČUR¹

Povzetek

Lokalna samouprava predstavlja posebno obliko delitve oblasti, v kateri so pristojnosti za urejanje in opravljanje javnih zadev razmejene med državo in samoupravnimi lokalnimi skupnostmi. Zaradi možnosti ustanavljanja mestnih občin je v Sloveniji vzpostavljena dvotipskost občin, za razliko od prejšnjega komunalnega sistema, ki je poznal le en tip občin. Status lokalne skupnosti imajo po ustavi še pokrajine, in sicer kot širše samoupravne lokalne skupnosti. Ker v Sloveniji pokrajine še niso ustanovljene, ima to velik vpliv na vlogo in položaj mestnih občin, ki kot regionalna središča zapolnjujejo praznino na področju javnega upravljanja. V prispevku bo poudarek zlasti na ustavni opredelitvi funkcionalnega vidika delovanja mestnih občin.

¹ Dr. Miloš Senčur, docent, je vodja strokovne službe pri Združenju mestnih občin Slovenije. Kontakt: zmos@koper.si

***Ključne besede:** država; lokalna samouprava; mestna občina; lokalne zadeve; združenje občin.*

1 Uvod

Država in lokalna samouprava predstavljata oblast (tudi v razmerju druga do druge) in v tem okviru sta tudi pomembni soupravljavki družbe in aktivatorki različnih družbenih procesov, ki so pravne, finančne, razvojne in podobne narave. Njuno delovanje in sodelovanje opredeljujejo številna ustavna načela, kot na primer načelo pravne države, načelo delitve oblasti in načelo zagotovljenosti lokalne samouprave.

Lokalna samouprava je po Ustavi Republike Slovenije (v nadaljevanju: Ustava)² temelj ustavne oziroma državne ureditve. Predstavlja namreč vertikalno obliko delitve oblasti in enega od načinov upravljanja z javnopravnimi zadevami, ki so lokalne narave. Z uvedbo lokalne samouprave je država prevzela tiste državne funkcije, ki so jih v komunalnem sistemu opravljale občine kot podaljšek državne oblasti. To pomeni, da so pristojnosti državne in lokalnih oblasti danes razmejene na način, da občine kot samoupravne lokalne skupnosti s statusom oseb javnega prava samostojno, po načelih demokracije in decentralizacije, v svojem imenu in za svoj račun ter z lastnimi sredstvi in prek lastnih organov urejajo in opravljajo vse tiste javne naloge, ki jih narekujejo vsakodnevne potrebe ljudi, živečih na njihovem območju, in katerih obseg ter narava to dopuščata. Občine pri tem nastopajo zlasti v oblastni funkciji, lahko pa tudi v funkciji neoblastnih subjektov (na primer, ko gre za razpolaganje z občinskim premoženjem).

2 Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a.

Navedena opredelitev pomeni, da je za lokalno samoupravo značilna določena stopnja avtonomije, ki se izraža v splošni pristojnosti za izvajanje lokalnih javnih zadev, upravičenosti do lastnih virov za financiranje teh zadev, pravici do samoorganizacije, ločenosti od hierarhičnega sistema države in v delovanju prek različnih oblik neposredne ter posredne demokracije.

Za razliko od prejšnjega komunalnega sistema, ki je poznal le en tip občin, je v Sloveniji vzpostavljena dvotipskost občin. Tako imajo po Ustavi status samoupravne lokalne skupnosti pokrajine, občine in mestne občine.

Za uresničevanje lokalne samouprave morajo biti zagotovljeni zakonski in drugi pogoji. Poleg vprašanj, ki zadevajo vprašanje finančne avtonomije lokalne samouprave, so v praksi izpostavljena zlasti vprašanja, povezana z uresničitvijo določb 141. in 143. člena Ustave (prenos državnih nalog, ki se tičejo razvoja mest, v izvirno pristojnost mestnih občin in vzpostavitev druge ravni lokalne samouprave), z uveljavljanjem načela subsidiarnosti oziroma prenosom državnih nalog v izvorni ali v izvedeni delokrog občin ter z vključevanjem občin in njihovih združenj v postopke priprave državnih predpisov.

Čeprav obe ravni oblasti, državna in lokalna, nista v hierarhičnem razmerju in imata vsaka svoje avtonomno delovno področje, pa vendarle ne moreta delovati povsem ločeno druga od druge. Še zlasti ob dejstvu, da je država tista, ki določa temeljni zakonodajni okvir za delovanje lokalne samouprave. Tudi zato ima slednja pravico do posvetovanja s prvo glede vseh vprašanj, ki se jo tičejo. Pomembno vlogo pri tem sodelovanju imajo reprezentativna združenja občin.

Ker so v tem obdobju v teku obsežne in kontinuirane razprave o prihodnjih pokrajinah, se v nadaljevanju prispevka osredotočamo le na vlogo in položaj mestnih občin v sistemu javnega upravljanja in pa na pomen vključevanja združenj občin v okviru sodelovanja države in

lokalne samouprave pri normativnem oblikovanju izvirnega in prenesenega delokroga občin.³

2 Združevanje občin

Slovenske lokalne oblasti imajo na eni strani pravico do združevanja, na drugi pa pravico do sodelovanja tudi pri upravljanju določenih javnih zadev. Oboje ima podlago že v določbah Evropske listine lokalne samouprave (v nadaljevanju: MELLS),⁴ ki jo je Slovenija ratificirala brez pridržkov.⁵ Združenja občin tako v prvi vrsti predstavljajo in uveljavljajo lokalno samoupravo ter usklajujejo in zagotavljajo interese svojih članic. Prednostne naloge združenj so sodelovanje pri pripravi predpisov, tako tistih, ki neposredno urejajo vlogo lokalne samouprave v sistemu državne ureditve, kot tudi drugih predpisov, ki se tičejo koristi in položaja občin. Zastopanje interesov članic združenja je zlasti pomembno v razmerju do državnih organov. Združenja občin so predvsem mesto izražanja in usklajevanja interesov samoupravnih lokalnih skupnosti, povezanih z njihovim položajem in vlogo v sistemu javne uprave ter predstavljanja teh interesov v medsebojnih odnosih z državnimi organi v povezavi s temeljnimi vprašanji lokalne samouprave, vprašanji financiranja in tako dalje. Združenja občin so torej eden od načinov sodelovanja organov lokalne samouprave z državno oblastjo in

-
- 3 Doslej je bil prenos državnih nalog v opravljanje občinam izveden na področju naravnih in drugih nesreč ter na področju urejanja vojnih grobišč, zakon pa tak prenos predvideva tudi na stanovanjskem področju.
 - 4 Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 15/96). MELLS v 10. členu določa, da imajo lokalne skupnosti pravico do združevanja zaradi varstva in pospeševanja skupnih koristi, v šestem odstavku 4. člena pa naslednje: »Kolikor je mogoče, je treba lokalne oblasti pravočasno in na primeren način vprašati za mnenje pri načrtovanju in odločanju v vseh stvareh, ki jih neposredno zadevajo«.
 - 5 To pomeni zavezo, da bo upoštevala ne le tako imenovano obvezno jedro MELLS, temveč vse njene določbe brez pridržkov ali izjav.

vplivanja nanjo. Proces priprave predpisov, ki se tičejo občin, v praksi poteka zlasti v dialogu med ministrstvi in združenji občin. Pri tem pa je pomembno razlikovati med fazo priprave in fazo sprejemanja predpisa. Zato je zgodnja vključitev združenj občin v ta proces, že v fazi načrtovanja novih vsebin, ki naj bi jih predpis urejal, bistvena za uresničevanje načel lokalne samouprave in pravne države.

Tudi Zakon o lokalni samoupravi (v nadaljevanju: ZLS)⁶ v drugem odstavku 6. člena določa, da se občine povezujejo v združenja zaradi predstavljanja in uveljavljanja lokalne samouprave ter usklajevanja in skupnega zagotavljanja svojih interesov. Združevanje občin podrobneje ureja 86.a člen ZLS, ki določa postopek ustanovitve združenja, njegov položaj pravne osebe javnega prava, kriterije za pridobitev lastnosti reprezentativnosti in sestavo stalnega predstavništva reprezentativnih združenj občin za sodelovanje z državnimi organi ter njihovih delegacij v mednarodnih organizacijah.

V Sloveniji so tri združenja občin, in sicer Združenje občin Slovenije, Skupnost občin Slovenije in Združenje mestnih občin Slovenije. Prvima dvema, ki predstavljata občine nasploh (oziroma osnovni tip občin), je status reprezentativnega združenja podelil zakon.⁷ Zakonodajalec na status reprezentativnosti veže tudi nekatere posebne pristojnosti oziroma pravice združenj občin, kot so različne možnosti sodelovanja združenj občin z državnimi in drugimi organi, urejanje uslužbenskih razmerij, pa tudi učinkovito zagotavljanje varstva lokalne samouprave.⁸

6 Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUUJFO, 11/18 – ZSPDSLS-1 in 30/18.

7 Glej 16. čl. ZLS-L (Uradni list RS, št. 51/02) in 26. čl. ZLS-M (Uradni list RS, št. 72/05).

8 Reprezentativna združenja lahko sklenejo dogovor z vlado, ko gre za financiranje nalog iz izvirne pristojnosti občin, lahko ustanovijo svojo komisijo za pritožbe iz delovnega razmerja, ki odloča o pritožbah občinskih javnih uslužbencev, lahko vložijo zahtevo za začetek postopka za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisov pred ustavnim sodiščem in podobno.

Združenje mestnih občin Slovenije, ki vključuje vse mestne občine in je izključni predstavnik tega tipa občin, je reprezentativni status pridobilo šele potem, ko je uspelo z zahtevo za oceno ustavnosti določbe sedmega odstavka 86. a člena ZLS⁹ oziroma, ko je zakonodajalec na zahtevo ustavnega sodišča spremenil sporno določbo.¹⁰ Ta je namreč določala, da združenje občin lahko pridobi lastnost reprezentativnosti, če je vanj včlanjenih najmanj 30 odstotkov občin. Kriteriji za pridobitev reprezentativnosti iz sedmega odstavka tega člena so se namreč vse do preteklega leta nanašali na katero koli združenje občin, ne glede na njegove ustanoviteljice in ne glede na cilje in naloge združenja, določene v ustanovitvenem aktu. Ustavno sodišče je ocenilo, da je zakonska možnost ustanovitve združenja mestnih občin brez možnosti pridobitve statusa reprezentativnosti v nasprotju z ustavnim načelom enakosti (14. člen Ustave), ki zavezuje zakonodajalca, da enaka oziroma podobna razmerja ureja enako, različna pa različno. Poudarilo je, da je povsem razumno in upravičeno pričakovanje mestnih občin, da jih bo združenje, v katerega so vključene, ustrezno zastopalo pri uveljavljanju njihovih interesov, ki izhajajo iz ustavnega položaja mestnih občin in se zato tudi razlikujejo od interesov drugih občin. Taka združenja so po mnenju ustavnega sodišča ustanovljena na drugačnih temeljih kot tista, v katera se združujejo vse občine.

3 Mestne občine v luči ustavnega koncepta

V Sloveniji je od 212 občin enajst občin s statusom mestne občine. Ustava v prvem odstavku 140. člena določa, da v pristojnost občine spadajo lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine. V določbah o mestni občini pa v drugem

9 Odločba št. U-I-150/15 z dne 10. november 2016.

10 Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-S, Uradni list RS, št. 30/18) je določil, da je reprezentativno ne le združenje, v katerega je včlanjenih najmanj 30 odstotkov občin (kot je veljalo dotlej), temveč tudi združenje, ki združuje najmanj polovico mestnih občin.

odstavku 141. člena pravi, da »Mestna občina opravlja kot svoje tudi z zakonom določene naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mest.« Podobno določa tudi 22. člen ZLS.

Naloge iz drugega odstavka 141. člena so torej izvirne, ne pa prenesene državne naloge, saj jih občina opravlja »kot svoje«.

Iz citiranih določb Ustave izhaja, da imajo mestne občine že z ustavnopravnega vidika drugačen položaj kot ostale občine.¹¹ Zakonodajalec bi zato moral z zakonom določiti posebne izvirne pristojnosti mestnih občin izven kroga siceršnjih lokalnih zadev. Pri tem pa je pomembno, da obseg nalog, ki so pomembne za razvoj mest, ne more biti odvisen od proste presoje zakonodajalca, čeprav je njihov obseg potrebno določiti z zakonom.

Dejstvo, da v Sloveniji še niso ustanovljene pokrajine, ima zlasti velik vpliv na položaj mestnih občin, ki kot regionalna središča zapolnjujejo določeno upravljavsko praznino. To deloma izhaja tudi iz 16. člena ZLS, ki pravi, da so mestne občine gospodarska, kulturna in upravna središča širšega območja. Ob velikem številu majhnih občin mestne občine dobivajo vse izrazitejši regionalni pomen, ki se kaže predvsem v skrbi za zagotavljanje javne infrastrukture na različnih področjih, pomembnih tudi za primestna ter širša območja (na primer javne službe s področja zdravstva, sociale, kulture, dejavnosti s področja pravosodja). Mestne občine izvajajo tudi veliko sektorskih politik, kar izhaja iz potrebe po večji usklajenosti politik ter boljši prilagojenosti razvojnih instrumentov za potrebe urbanih območij (to se delno že odraža tudi v ukrepih kohezijske politike 2014–2020, kot je na primer ukrep za trajnostni urbani razvoj). Tudi Ravbar (1994, 100) kot pomemben element pri oblikovanju mestnih občin poudarja regionalni vidik, in sicer pripadnost ljudi regionalnemu centru in obstoj določenih centralnih

11 Tudi ustavno sodišče je večkrat nedvoumno izrazilo stališče, da imajo mestne občine po 141. členu Ustave drugačen položaj kot druge občine, tako glede značilnosti občinskega območja kot glede nalog (na primer v odločbi št. U-I-98/95 z dne 11. julij 1996).

funkcij, kot so sodišča, bolnišnice, srednje šole, državne upravne službe, telekomunikacijska središča in drugi komunalni pogoji.

Mestne občine bodo praviloma tudi središča in sedeži prihodnjih pokrajin.

Ker pa so mestne občine soočene z omejeno rabo javnih virov, je tudi zaradi njihove vloge v širšem prostoru učinkovitost teh virov nedvomno odvisna od stopnje pritiska zunanjega okolja na javne storitve, ki so organizirane v mestih. Ta pritisk se kaže v vse večjem številu ljudi v večjih mestih skozi naselitev, zaposlitev, koriščenje uslug zdravstva, šolstva, kulture in tako dalje. Gre za znane probleme, kot so na primer nezadosten javni prevoz v mestih, slabša kakovost zraka, velika poraba energije, povečano število posegov v prostor, zagotavljanje digitalnih tehnologij pri vključevanju širše javnosti, vključevanje širše javnosti pri razvoju mesta, priprave na razvoj tako imenovanih pametnih in vključujočih mest in tako dalje. Navedeno pomeni, da morajo mestne občine zaradi povečane frekvence ljudi in povečanega obsega dejavnosti zadovoljevati vedno več potreb, kar povečuje njihovo administrativno, stroškovno, investicijsko in razvojno obremenjenost. Navedene obremenitve se zato v praksi nujno odražajo po eni strani v zmanjšanju zmogljivosti celotne mestne in primestne javne infrastrukture, po drugi strani pa v povečevanju potreb po njenem pogostejšem investicijskem vzdrževanju. Vse to pa, zaradi javnofinančnega stanja države, celo z manj sredstvi, kot bi bilo potrebno.

Vse mestne občine so v okviru sodelovanja pri izvajanju evropske kohezijske politike sprejele trajnostne urbane strategije kot temeljne dokumente, s katerimi so določene potrebe in ukrepi za razvoj mest in primestnih območij (ukrepi za izboljšanje urbanega okolja, oživitve mest, sanacijo in dekontaminacijo degradiranih zemljišč, zmanjšanje onesnaženosti zraka in zmanjšanje hrupa). Gre torej za urbano prenovo in revitalizacijo, kjer v ospredju ni usmerjanje investicij na nepozidana območja, temveč za proces, ki terja kompleksno obravnavo prostora in poseben občutek za poseg v obstoječe, živo stanje. Posledice, do katerih prihaja, namreč niso le gradbeno-tehnične narave, pač pa

širše družbene, gre namreč za spreminjanje identitete ljudi in prostora. Mestne občine so na ta način nosilke družbeno odgovornega investiranja, ki ima ekonomsko, okoljsko in družbeno razsežnost.

Značilnosti mestnih občin, njihova velikost, gospodarska struktura, razvojne možnosti in podobno po eni strani kažejo na to, da so mestne občine poseben družbeni in prostorski organizem, po drugi strani pa povečujejo tudi njihovo družbeno oziroma upravljavsko odgovornost, ki bi se nujno morala odraziti v večjih pooblastilih in širšem delokrogu mestnih občin. Izvirni delokrog mestnih občin se tako razlikuje od delokroga ostalih občin, saj gre v dejanskem življenju za posebno naravo nalog in problemov mestne občine, ki izhajajo iz njene povezanosti v mestno okolico ter povezanosti prek dnevne migracije prebivalstva.

Zakonodajalec je v preteklosti že poskušal z zakonom udejanjiti določbo 141. člena Ustave, a ti poskusi niso uspeli. Tako je bil na primer leta 1996 v zakonodajni postopek vložen predlog Zakona o mestnih občinah (EPA: 1402; Poročevalec Državnega zbora RS, št. 7/1996 z dne 7. marec 1996), ki naj bi mestnim občinam omogočil celovit in uravnotežen razvoj, a ga je predlagatelj kasneje umaknil. Postopek je bil končan, ker je vlada zagotovila, da bo najkasneje v začetku oktobra 1997 sama vložila v zakonodajni postopek nov predlog zakona o mestnih občinah, potem ko bo v sodelovanju z resornimi ministrstvi ugotovila, katere naloge so v izvirni pristojnosti mestnih občin.¹² Podoben poskus opredelitve nalog mestnih občin, ki se nanašajo na razvoj mest, je bil s predlogom Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi (ZLS-J), ki ga je v zakonodajni postopek vložila vlada. Predlagatelj zakona je takrat v prehodnih določbah predvidel celo neposredni prevzem opravljanja nalog, če v roku enega leta ne bi bila izvedena uskladitev področnih zakonov s predvidenimi nalogami mestnih občin.¹³ Sprejeti Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi (ZLS-J, Uradni list RS, št. 74/98) je v 43. členu določil, da

12 Primerjaj Poročilo Komisije DZ za lokalno samoupravo z dne 16. junij 1997.

13 Primerjaj Poročevalec Državnega zbora RS, št. 42/1998 z dne 3. julij 1998.

mora zakonodajalec zakone, ki urejajo naloge, ki se nanašajo na razvoj mest, uskladiti s tem zakonom do 1. januarja 2000.

Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-98/95 ugotovilo neskladnost Zakona o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31. decembra 1994 opravljali organi občin (Uradni list RS, št. 29/95 in 44/1996-ZPDF) z Ustavo, ker zakonodajalec ni upošteval posebnega, z Ustavo in zakonom določenega statusa mestnih občin. Tedaj je ustavno sodišče naložilo državnemu zboru, da v roku devetih mesecev odpravi to neustavnost.¹⁴

Zahteva ustavnega sodišča še vedno ni uresničena, razen redkih izjem. Tako na primer na stanovanjskem področju velja, da je za vodenje registra upravnikov stavb pristojna upravna enota kot dekoncentrirana enota države, na območju mestne občine pa je to pristojnost mestne občine. Gre torej za paralelno pristojnost organa državne uprave in mestne občine, kar bi lahko bil zakonodajni vzorec tudi na drugih področjih.¹⁵

4 Sklepno

Zakonodajni okvir lokalne samouprave je preveč unificiran, kar je nelogično in (ko gre za mestne občine zagotovo) ustavno sporno. Zaradi te normativne uniformiranosti lahko govorimo zgolj o dejanskem entotipskem modelu občin in o krnitvi načela decentralizacije. Sedanja razmejitev pristojnosti med državo in občinami na področju javnih zadev odpira vprašanja, kot so, na primer, ali naj občine prevzamejo večji obseg javnih nalog v preneseni delokrog, ali naj imajo vse občine

14 Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-98/95 posebej poudarilo še, da se določitev posebnih pristojnosti mestnih občin ne nanaša zgolj na upravne naloge, vendar pa tudi slednje lahko spadajo v krog nalog iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mest.

15 Gre zlasti za naloge s področja graditve objektov (na primer izdaja gradbenih dovoljenj), prostorskega urejanja, zdravstva in drugih družbenih dejavnosti. To so tudi tiste naloge, ki jih sedaj v pretežni meri opravljajo upravne enote.

enake pristojnosti ne glede na njihovo velikost, ali naj bo obseg z države prenesenih nalog enak za vse občine ali naj upošteva značilnosti posameznih občin, kako urediti sodelovanje med občinami določenega zaokroženega območja (na primer na področju organizacije in financiranja javnih služb), ali naj bo upravni sistem enotiren ali dvotiren in podobno. V okviru teh vprašanj je potrebno posebej obravnavati vlogo in položaj mestne občine kot drugega tipa občine, saj je mestna občina po Ustavi pristojna tudi za drug(ačn)e naloge.

V povezavi s tem je najprej treba poskrbeti za izvršitev odločbe ustavnega sodišča, v nasprotnem primeru bo mestnim občinam še naprej zmanjšana pravica do posebnih pristojnosti, ki jim gredo po izrecni določbi Ustave. Bistvena vsebina načela delitve oblasti namreč ni le v tem, da nobena od vej oblasti ne posega v pristojnosti druge, ampak tudi v tem, da nobena ne opušča dejavnosti, ki jih znotraj svojega delokroga mora opraviti – še zlasti, kadar ji je taka dolžnost naložena s sodno odločbo. Pravilo, da morajo državni organi in nosilci javnih pooblastil spoštovati in izvrševati sodne odločbe, je eden temeljnih postulatov pravne države in srž ustavne demokracije. Nespoštovanje sodnih odločb pomeni zanikanje vladavine prava in vzpostavljanje vladavine nevezane in neomejene volje.¹⁶

Za odgovore na zastavljena vprašanja in za uresničitev ciljev na področju lokalne samouprave bo treba opraviti najmanj funkcionalno analizo izvajanja tako nalog občin iz njihovega izvirnega delovnega področja kot tudi nalog državnega značaja, ki jih opravljajo državni organi na lokalni ravni. Izsledki analize bi med drugim pripeljali tako do opredelitve funkcij, ki gredo mestnim občinam na podlagi drugega odstavka 141. člena Ustave, kakor tudi do bolj racionalne in učinkovite razdelitve pristojnosti med državo, občinami in mestnimi občinami, pa tudi med prihodnjimi pokrajinami. To bi pomenilo, da bi v skladu z načelom subsidiarnosti poiskali za različne skupine nalog ustrezno obliko in raven njihovega izvajanja.

¹⁶ Tako Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-248/08 z dne 11. november 2009.

Ker je zaupanje v pravni sistem v Sloveniji na nizki ravni, to pa močno vpliva na različne družbene podsisteme, terja spoštovanje Ustave družbeno odgovoren, takojšen in prednosten pristop. Kar se tiče mestnih občin, bi moral ta potekati hkrati s pripravo predpisov, potrebnih za vzpostavitev druge ravni lokalne samouprave. Ti naj bi namreč razmejili naloge med državo, pokrajinami in občinami, zato je nujno, da bodo pri tem jasno določene pristojnosti mestnih občin v povezavi z nalogami, ki se tičejo razvoja mest.

Reference

- Ravbar, Marjan. 1994. Mestne občine (koliko in kakšen naj bo njihov obseg?). V *Zakaj v nove občine*, 91–102. Ljubljana: Služba Vlade RS za reformo lokalne samouprave.
- Poročilo Komisije DZ za lokalno samoupravo z dne 16. junij 1997*. Ljubljana: Državni zbor RS.
- Poročevalec Državnega zbora RS, št. 42/1998 z dne 3. julij 1998*. Ljubljana: Državni zbor RS.
- Poročevalec Državnega zbora RS, št. 7/1996 z dne 7. marec 1996*. Ljubljana: Državni zbor RS.
- Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-150/15 z dne 10. november 2016*. Dostopno prek: <https://www.us-rs.si/aktualno/novice/odlocba-ustavnega-sodisca-st-u-i-15015-z-dne-10-11-2016/>.
- Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-98/95 z dne 11. julij 1996*. Dostopno prek: <http://odlocitve.us-rs.si/sl/odlocitev/US17971>.
- Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-248/08 z dne 11. november 2009*. Dostopno prek: <http://odlocitve.us-rs.si/sl/odlocitev/US28911>.
- Ustava Republike Slovenije*. 1991. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=199133&stevilka=1409>.
- Zakon o lokalni samoupravi*. 2007. Dostopno prek: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO307>.
- Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave*. 1996. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO710>.

RELATIONSHIP BETWEEN STATE AND LOCAL GOVERNMENT WITH HIGHLIGHT ON THE URBAN MUNICIPALITIES

Summary

Local self-government presents a special kind of separation of powers where regulation and conduct of public affairs is delineated between the state and local self-government communities. A duality of Slovenian municipalities is established based on the possibility of establishing urban municipalities in contrast with the previous communal system that only knew one type of municipalities. The status of local self-government community is also granted by the Constitution to regions as wider local self-government communities. The fact that regions are not yet established in Slovenia affects in a significant way the role and status of urban municipalities that fill the void of public management as regional centres. The article highlights mainly the constitutional arrangement of the functional aspect of the functioning of urban municipalities.

Key words: *state; local self-government; urban municipality; local matters; association of municipalities.*

Poglavje 6

MEDOBČINSKO SODELOVANJE - PRIMER ORGANOV SKUPNIH OBČINSKIH UPRAV

Iztok RAKAR¹

Povzetek

Medobčinsko sodelovanje je pogost in raznolik pojav, katerega cilj je večja strokovnost, učinkovitost in uspešnost izvajanja nalog. Prispevek obravnava splošna vprašanja medobčinskega sodelovanja in razvoj le-tega v Sloveniji. Posebna pozornost je namenjena eni od institucionaliziranih oblik medobčinskega sodelovanja, organom skupnih občinskih uprav. Ugotavljamo, da je razvoj te oblike medobčinskega sodelovanja rezultat dveh ključnih dejavnikov – organizacijske avtonomije občin in finančnih spodbud države ter da je pravna ureditev po eni strani sledila potrebam prakse, po drugi strani pa jo je skušala usmerjati. Pri slednjem je bila v prvi fazi zelo uspešna, nato je nastopilo obdobje zastoja, ki se ga skuša odpraviti z novimi pravili finančnih spodbud.

¹ Dr. Iztok RAKAR je docent za področje javne uprave na Univerzi v Ljubljani, Fakulteta za upravo. Kontakt: iztok.rakar@fu.uni-lj.si

Ključne besede: medobčinsko sodelovanje; občinska uprava; lokalna samouprava; Slovenija.

1 Uvod

Medobčinsko sodelovanje je po eni strani kompleksen, raznolik in vedno spreminjajoč se pojav, po drugi strani pa tudi zelo običajen in pogost pojav.² Povezan je s teritorialno nestabilnostjo samoupravnih lokalnih skupnosti, ki je rezultat iskanja odgovora na izzive učinkovitosti in demokratičnosti upravljanja na lokalni ravni in obstaja vzporedno z mrežnim upravljanjem (angleško *networked governance*) kot posledico kompleksnosti sodobnih izzivov. Iz tega izhaja, da je tudi večplasten pojav, saj ga lahko preučujemo v kontekstih: 1) alternative privatizaciji in/ali združevanju občin, 2) učinkovitosti izvajanja nalog in 3) demokratičnosti upravljanja (Teles 2016, 2–8; Teles in Swianiewicz 2018, 1; Škarica in Giljević 2016, 98).

Namen prispevka je sistematično predstaviti razvoj pravne ureditve in prakse medobčinskega sodelovanja na področju organov skupnih občinskih uprav v Sloveniji v zadnjih 25 letih. Cilji prispevka so predstaviti teoretične podlage, pravno ureditev, oblike in vzroke medobčinskega sodelovanja na splošno, analizirati razvoj pravne ureditve organov skupnih občinskih uprav v Sloveniji in podati oceno dosedanjega razvoja na tem področju v praksi. Raziskovalno vprašanje, na katerega bomo skušali odgovoriti, je, kateri so ključni dejavniki ustanavljanja organov skupnih občinskih uprav v dosedanjem razvoju slovenske lokalne samouprave. Na to vprašanje bomo skušali odgovoriti s pomočjo analize literature, predpisov in statističnih podatkov.

2 Pravna ureditev tega področja v Franciji in na Nizozemskem na primer sega v 19. stoletje (Teles 2016). Za zgodovinske izvore na območju Nemčije glej Oebbecke (v Mann in Püttner 2007, 849–850).

Struktura prispevka je naslednja: v drugem poglavju predstavimo med-občinsko sodelovanje na splošno, pri čemer se omejimo na naslednja vprašanja: opredelitev pojma in teoretične podlage, pravno ureditev, oblike in razloge ter ovire in izzive medobčinskega sodelovanja. V tretjem poglavju predstavimo evropski okvir medobčinskega sodelovanja, pri čemer izpostavimo vlogo Sveta Evrope in Evropske unije. Četrto poglavje je namenjeno kratkemu primerjalnemu pregledu medobčinskega sodelovanja, peto pa medobčinskemu sodelovanju v Sloveniji. Šesto poglavje je posvečeno organom skupnih občinskih uprav, pri čemer predstavimo razvoj pravne ureditve in njihovega ustanavljanja v praksi. Sledi zaključek, v katerem je podana ocena dosedanjega razvoja.

2 Medobčinsko sodelovanje

2.1 Opredelitev pojma in teoretična podlaga

Medobčinsko sodelovanje (angleško *inter-municipal cooperation*; nemško *Kommunale Zusammenarbeit*) lahko opredelimo kot sodelovanje dveh ali več občin znotraj meja iste države pri izvajanju nalog iz njihove pristojnosti, katerega namen je vzajemna korist (Council of Europe 2019).³ Medobčinsko sodelovanje je torej treba ločiti od drugih oblik sodelovanja občin, in sicer čezmejnega sodelovanja, pri katerem gre za sodelovanje občin, ki ležijo na različni strani ob državni meji (angleško *transfrontier co-operation*) in prekomejnega sodelovanja (angleško *interterritorial co-operation*), kjer gre za sodelovanje občin iz različnih držav, pri čemer občine ne ležijo ob državni meji sosednih držav. Razloge in motive medobčinskega sodelovanja skuša pojasniti več modelov in teorij, na primer: 1) model politične ekonomije, 2) teorija mrež, 3) teorija javne izbire in 4) teorija kolektivne akcije (podrobneje Teles 2016, 23).

3 Boggero (2018, 245) meni, da v pojem medobčinsko sodelovanje sodi tudi sodelovanje med različnimi ravnmi samoupravnih oblasti, ne pa tudi razmerja med njimi in centralno oblastjo (angleško *intergovernmental cooperation*).

2.2 Pravna ureditev

Sodelovanje med občinami poteka v regulatornem in institucionalnem okolju, ki ga primarno sestavljajo standardi, določeni na nacionalni ravni, vedno bolj pa tudi na nadnacionalni in mednarodni ravni (podrobneje v poglavju 3). Ne glede na državno ureditev je v zakonodaji mogoče najti določbe, ki se neposredno nanašajo na medobčinsko sodelovanje. Glede na vsebino se lahko nahajajo na različnih mestih kontinuuma, ki ga zamejujeta dve skrajnosti: 1) zelo osnovne, dispozitivne in splošne določbe in 2) zelo razdelane, kogentne in konkretne določbe. Intenzivnost pravne regulacije medobčinskega sodelovanja je odvisna od njenih ciljev – če je na primer cilj teritorialna konsolidacija in permissivni (nevtralni) okvir, ne da ustreznega rezultata, potem je treba poseči po celoviti, natančni in stimulatívni regulaciji, ki omogoča predvidljivost, stabilnost, pogostnost, kontinuiranost in uniformnost medobčinskega sodelovanja po celem teritoriju. Potencialni elementi pravne ureditve medobčinskega sodelovanja so: 1) naloge, 2) ozemlje in populacija, 3) strukture in postopki, 4) elementi pogodb oziroma sporazumov, 5) pravna narava organov, njihova sestava, pooblastila in procesi odločanja, 6) razmerja do ustanovitelja, 7) status zaposlenih, 8) monitoring in nadzor ter 9) način reševanja sporov. Načeloma je mogoče ločiti štiri tipe pravnih norm, ki urejajo medobčinsko sodelovanje, in sicer: 1) restriktivne, 2) dispozitivne, 3) omogočajoče in 4) kogentne (povzeto po Škarica in Giljević 2016, 103–113).

2.3 Oblike in razlogi

Medobčinsko sodelovanje se pojavlja v različnih oblikah, ki jih lahko razvrščamo po različnih kriterijih, praviloma v dihotomijah. Medobčinsko sodelovanje je tako lahko na primer: 1) prostovoljno ali obvezno, 2) formalno ali neformalno, 3) enonamensko ali večnamensko, 4) na področju upravnih nalog ali javnih služb, 5) pri oblikovanju politik ali izvajanju politik, 6) javnopravno ali zasebnopravno, 7) funkcionalno ali organizacijsko, 8) trajno ali začasno 9) operativno ali strateško in podobno (Teles 2016, 2; Škarica in Giljević 2016, 101; Mann in Püttner 2007, 847).

Ključna razloga za medobčinsko sodelovanje sta premajhen obseg in razpoložljivost virov za izvajanje nalog, glavni cilj medobčinskega sodelovanja pa naj bi bila večja učinkovitost zaradi ekonomije obsega in s tem možnost izvedbe pričakovanih nalog, pričakuje pa se tudi izmenjavo izkušenj in večjo legitimnost (Teles 2016, 2 in 10; Council of Europe 2019; Group of Independent Experts 2019).

Teles (2016, 10–12) navaja naslednje okoliščine, ki vplivajo na medobčinsko sodelovanje: 1) narava problema, 2) zgodovina, 3) identiteta in geografija, 4) razmerja moči, 5) pravo, 6) zunanji vplivi, 7) pričakovani rezultati in 8) organizacijski profil. Po njegovem mnenju te okoliščine po navadi pojasnijo tako večino razlogov za sodelovanje kot tudi oblike sodelovanja. Če odštejemo obvezno sodelovanje, potem lahko splošno gledano rečemo, da bo do sodelovanja prišlo, če bodo odločevalci v zadevnih občinah menili, da bo skupno izvajanje nalog koristnejše od samostojnega (Mann in Püttner 2007, 844).

2.4 Ovire in izzivi

Medobčinsko sodelovanje ni enostavna zadeva, saj vsebuje kompleksna pogajanja in skupno izvajanje nalog, le-to pa ni imuno na nestabilnost, napake, nezaželene stranske učinke in zmanjšanje demokratične legitimnosti. Glede na to kritiki kot boljšo rešitev predlagajo združevanje občin in/ali regionalizacijo, še posebej, če gre za reševanje problema ekonomije obsega (Teles 2016, 3–6; Rakar 2014; Gendźwiłł in Lackowska 2018).

Za pasivnost ali nezainteresiranost občin za sodelovanje je več razlogov. Prvi od njih je avtonomija, ki je bistveni sestavni del institucionalnega položaja občin – politično moč in sredstva se namreč nerado deli. Drugi razlog je strukturna inercija, ki je značilna za vse javnopravne organizacije, tretji razlog je neprepoznavanje možnosti in potenciala sodelovanja ter četrti tekmovalnost med občinami v kontekstu poudarjene razvojne vloge občin (Škarica in Giljević 2016, 104).

3 Evropski okvir

3.1 Svet Evrope

Pravica samoupravnih lokalnih skupnosti do sodelovanja je postala standardni del sodobnega institucionalnega in pravnega statusa lokalne samouprave v Evropi. Evropska listina lokalne samouprave implicitno vsebuje medobčinsko sodelovanje, in sicer v 4. členu, ki govori o avtonomiji pri izvajanju nalog, in v 6. členu, ki govori o pravici do avtonomnega urejanja organiziranosti, ima pa tudi eksplicitno podlago v 10. členu (podrobneje v poglavju 5.2). Specifikacijo teh določb in prvi korak v smeri harmonizacije pravne ureditve in prakse predstavlja Priporočilo št. 221/2007 Kongresa lokalnih in regionalnih oblasti Sveta Evrope o institucionalnem okviru medobčinskega sodelovanja (Congress of Local and Regional Authorities of Europe 2007; Škarica in Giljević 2016, 105–106).⁴

Medobčinsko sodelovanje je sestavni del dobrega javnega upravljanja (angleško *good governance*) in kot tako omenjeno v tako imenovani Deklaraciji iz Valencie (2007), ki vsebuje dvanajst načel dobrega demokratičnega upravljanja. Skladno z načelom dobrega finančnega upravljanja naj bi namreč lokalne oblasti sodelovale pri ureditvi medobčinske solidarnosti, pravične delitve bremen in koristi ter zmanjšanja tveganj, v okvir česar sodi tudi medobčinsko sodelovanje.

4 Poleg tega dokumenta obstajajo še drugi dokumenti Sveta Evrope, ki spodbujajo partnerstvo in sodelovanje med teritorialnimi enotami in ravnmi, na primer Priporočilo št. 12/1996 o razdelitvi pristojnosti in odgovornosti med lokalno in centralno oblastjo na področju varstva okolja, Priporočilo št. 19/1995 o implementaciji načela subsidiarnosti, Priporočilo št. 225/2007 o izzivih in priložnostih obrobni in redko poseljenih regij in Priporočilo št. 235/2008 o storitvah splošnega pomena na podeželskih območjih (Škarica in Giljević 2016, 105–106).

3.2 Evropska unija

Sodelovanje samoupravnih lokalnih skupnosti pospešujejo tudi politike Evropske unije (EU), na primer kohezijska in regionalna politika, politika urbanega in podeželskega razvoja in podobno. Evropska unija nima regulatornih instrumentov, s katerimi bi neposredno regulirala področje lokalne samouprave. Ne glede na to pa je sodelovanje samoupravnih lokalnih skupnosti podvrženo skupnim načelom internega trga in zato glede na interpretacijo Sodišča Evropske unije včasih tudi omejeno. Praksa sodišča Unije na tem področju se je razvila od restriktivne k bolj liberalni, zadnja direktiva o javnem naročanju pa je delno kodificirala del te prakse, še zlasti tisti, ki se nanaša na kriterije za izločitev pogodb o javnih storitvah iz sistema javnih naročil (Škarica in Giljević 2016, 106–108).

4 Primerjalni pregled

Medobčinsko sodelovanje je posebej razvito v državah z relativno majhnimi občinami (na primer Francija in v manjši meri Italija), kjer ni močne srednje ravni lokalne samouprave (na primer Portugalska) in kjer je treba zagotavljati kompleksne javne storitve za nižjo ceno. Finančni viri tam niso ustrezni ali pa naravne značilnosti onemogočajo samostojno izvedbo nalog (na primer Hrvaška). Medobčinsko sodelovanje je pogosto tudi alternativa za združevanje občin (Boggero 2018, 251).

Glede na poročila Kongresa lokalnih in regionalnih oblasti pri Svetu Evrope (*Congress of Local and Regional Authorities of Europe*, CLRAE) o monitoringih je na splošno mogoče trditi, da se medobčinsko sodelovanje ni posebej močno zakoreninilo v državah osrednje in vzhodne Evrope, kjer še vedno prevladuje centralistična in hierarhična upravna kultura. Prav tako je mogoče na splošno trditi, da je v zelo heterogeni skupini držav (Bolgarija, Ciper, Češka, Gruzija, Litva, Slovenija, Združeno Kraljestvo) medobčinsko sodelovanje bolj fleksibilno. To pomeni, da temelji na prostovoljnih dogovorih občin, pri čemer so skupne

naloge omejene in ne prihaja do korporativne integracije med občinami. V drugi skupini držav (na primer Francija, Španija in Portugalska) pa je medobčinsko sodelovanje zelo integrirano, kar pomeni, da se izvaja preko organizacij, ki združujejo več vrst nalog, imajo široka pooblastila odločanja in so pod državnim nadzorom (Boggero 2018, 251).

Primerjalno gledano je pravna reguliranost medobčinskega sodelovanja različno intenzivna – v nekaterih državah je obsežna (na primer Francija, Portugalska, Italija, Grčija), v drugih ne (Španija, Romunija, Armenija) (Congress of Local and Regional Authorities of Europe 2007, paragraf 32 in 34). Nacionalna (oziroma regionalna) zakonodaja običajno predvideva več oblik medobčinskega sodelovanja, pri čemer odločitve o izbiri načeloma prepušča občinam. Področja medobčinskega sodelovanja so zelo podobna in segajo od oskrbe z vodo in ravnanja z odpadki preko transporta do pospeševanja gospodarskega razvoja. Praviloma se novoustanovljene organizacije financirajo s sredstvi ustanovitelja, države ali regionalnih oblasti, le redko (na primer v Franciji) lahko pobirajo lastne davke (Boggero 2018, 251–252; podrobneje Bačlija Brajnik 2016).

5 Medobčinsko sodelovanje v Sloveniji

5.1 Strateški dokumenti

Na področju lokalne samouprave v Sloveniji obstajata zgolj dva dokumenta strateške narave, in sicer: 1) Izhodišča in predlogi za nadaljnji razvoj lokalne samouprave (Izhodišča 2001) in 2) Strategije razvoja lokalne samouprave v Republiki Sloveniji do leta 2020 (Strategija 2020). Izhodišča 2001 so opredelila nadaljevanje reforme lokalne samouprave v vseh petih sestavinah, to je teritorialni, funkcionalni, finančno-materialni, organizacijsko-upravni in pravni. V okviru sodelovanja občin je bil poudarek na sodelovanju pri zastopanju interesov in čezmejnem sodelovanju.

Medobčinsko sodelovanje je ena od ključnih tem aktualne Strategije 2020. Glavni cilj Strategije 2020 je namreč krepitev lokalne samouprave

in dvig kakovosti življenja na lokalni ravni s krepitvijo vpliva občanov na svoje okolje in sprejemanje odločitev organov lokalne samouprave, s čimer se zagotavljajo racionalna raba virov ter kakovostne in učinkovite storitve na lokalni ravni. Ta cilj je razdeljen na šest podciljev, le-ti in ukrepi za njihovo doseganje pa so zastavljeni: 1) na ravni medobčinskega sodelovanja, vključno z odpiranjem procesov krepitve regionalizacije, 2) na ravni občine in 3) znotraj občine, vključno s krepitvijo vloge ožjih delov občin. Posebna pozornost je namenjena nadgradnji medobčinskega sodelovanja. Z vidika zagotavljanja javnih služb za prebivalce naj bi občine v prihodnje še tesneje sodelovale v različnih oblikah medobčinskega sodelovanja in povezovanja, pri izvajanju negospodarskih javnih služb bi lahko racionalizirale organizacijo in poslovanje javnih zavodov,⁵ z vidika učinkovitejšega delovanja pa bi se še bolj vključevale v skupne občinske uprave.

Glede na relativno skopo strateško usmerjanje razvoja lokalne samouprave s strani države same imajo toliko večjo vlogo poročila in priporočila CLRAE v okviru monitoringa slovenske lokalne samouprave, zlasti leta 2001 in 2018. V poročilu iz leta 2001 tako na primer ugotavljajo, da je individualno in prostovoljno medobčinsko sodelovanje izjema, zakonodaja, ki bi ga okrepila, pa je še v pripravi. Leta 2018 pa se priporoča promocija združevanja občin in različnih oblik medobčinskega sodelovanja, da bi zagotovili uspešno izvajanje javnih storitev (Congress of Local and Regional Authorities of Europe 2001; Congress of Local and Regional Authorities of Europe 2018).

5.2 Pravna ureditev

Splošni pravni okvir medobčinskega sodelovanja v Republiki Sloveniji predstavljajo Ustava Republike Slovenije (Ustava), Evropska listina lokalne samouprave (MELLS) in Zakon o lokalni samoupravi (ZLS).⁶

5 O tem podrobneje Rakar in drugi (2019).

6 V programu dela vlade za leto 2001 je bila predvidena izdelava strokovnih podlag za nov zakon o medobčinskem sodelovanju. Ta naloga je bila naknadno vključena

Ustavni temelj medobčinskega sodelovanja je jamstvo lokalne samouprave iz 9. člena Ustave. Sestavni del lokalne samouprave je tako imenovana organizacijska avtonomija, v skladu s katero lahko samoupravne lokalne skupnosti pri izvajanju svojih nalog sodelujejo z drugimi subjekti (drugimi občinami, drugimi javnopravnimi subjekti ali z zasebnopravnimi subjekti). *Argumentum a contrario* to pomeni, da samoupravnih lokalnih skupnosti načeloma ni mogoče siliti v sodelovanje. Državna prisila k sodelovanju tako kot prepoved sodelovanja torej pomenita poseg v avtonomijo. Za ta poseg je potrebna zakonska podlaga, glede katere se morajo imeti prizadete skupnosti pravico opredeliti. Poleg tega mora biti poseg v javnem interesu in ne sme biti prekomeren (Oebbecke 2007, 850; Boggero 2018, 246; primerjaj s Himsworth 2015, 65).⁷

MELLS sodelovanje občin neposredno ureja v 10. členu. Ta člen je sestavljen iz treh odstavkov, ki priznavajo in določajo posebno in samostojno pravico lokalnih oblasti. To pomeni, da lokalna samouprava ni zgolj splošno načelo, pač pa (tudi) skupek konkretnih pravic. Jezik tega člena je zelo jasen, je neposredno uporaben, kar je zelo pomembno v kontekstu nekaterih stališč, da MELLS ni neposredno uporabna mednarodna pogodba (Group of Independent Experts 2019).

V prvem odstavku 10. člena MELLS določa, da imajo lokalne oblasti pri izvajanju svojih pooblastil: 1) pravico sodelovati in 2) v okviru zakona oblikovati konzorcije z drugimi lokalnimi oblastmi za izvajanje nalog skupnega pomena.⁸ Prvi del tega odstavka je zelo splošen in omogoča

v projekt prenove zakonodaje na področju lokalne samouprave, ki je bila povezana s prioritarnim projektom tedanje vlade, torej z uvajanjem pokrajin. Do priprave in sprejema tega zakona ni prišlo. Tak zakon pa je bil na primer sprejet v Franciji leta 1998 (tako imenovan *Chevènement-ojev zakon*) (Juvan Gotovac 2003, 76; Predlog ZLS-L 2002).

- 7 Posebej je treba obravnavati primere, ko sodelovanje pomeni prenos pristojnosti. O tem podrobno Oebbecke (Mann in Püttner 2007, 850–851).
- 8 Sistemska razlaga prvega odstavka 10. člena MELLS kaže, da se to sodelovanje nanaša na območje znotraj države, saj je sodelovanje z občinami v drugih državah urejeno v tretjem odstavku 10. člena MELLS (Group of Independent Experts 2019).

različne oblike sodelovanja, drugi del pa je konkretnější, saj se nanaša na ustanovitev samostojnih organizacij. Le-te so spet lahko različnih vrst, na primer zasebnopravne (zavod, gospodarska družba) ali javnopravne (agencija, zveza), v vsakem primeru pa so samostojne pravne osebe (Group of Independent Experts 2019; Himsworth 2015, 64; Boggero 2018, 247).

Določba prvega odstavka 10. člena MELLs predstavlja posebno organizacijsko jamstvo, ki ga lahko štejemo za izpeljavo pravice do svobodnega organiziranja iz prvega odstavka 6. člena MELLs. Obvezno sodelovanje tako pomeni omejitev svobode organiziranja iz 6. člena MELLs, zato mora biti skladno z načelom subsidiarnosti, načelom posvetovanja in načelom sorazmernosti (Boggero 2018, 245 in 248–249; Schaffarzik 2002, 482).

Določbe ZLS glede medobčinskega sodelovanja so se spreminjale. Prvotno besedilo 6. člena ZLS, ki predstavlja temeljno določbo o medobčinskem sodelovanju, je poudarjalo načelo prostovoljnosti in solidarnosti. Predvidelo je dve obliki sodelovanja, in sicer finančno (združevanje sredstev) in institucionalno (skupni organi, organizacije in službe) (prvi odstavek 6. člena ZLS). Poleg sodelovanja znotraj meja države je bilo urejeno tudi mednarodno sodelovanje (lokalne skupnosti drugih držav in mednarodne organizacije) (drugi odstavek 6. člena ZLS).

Ta določba je bila spremenjena leta 1998 z novelo ZLS-J. Po mnenju predlagatelja je bila določba presplošna, zato je bil eden od glavnih ciljev določiti oblike sodelovanja, združevanja in povezovanja občin (Predlog zakona 1998). Spremenjeni 6. člen ZLS je za razliko od prejšnjega ohranil načelo prostovoljnosti, izpustil pa je načelo solidarnosti in konkretiziral oblike sodelovanja, in to tako znotraj meja države kot mednarodno. Ohranil je finančno sodelovanje (združevanje sredstev), institucionalne oblike sodelovanja pa so bile po novem treh vrst, in sicer: 1) ustanavljanje organov, pri čemer so posebej omenjeni organi skupnih občinskih uprav; 2) ustanavljanje in upravljanje pravnih oseb (javni sklad, javni zavod, javno podjetje, ustanova) in 3) ustanovitev skupnosti, zvez in združenj.

Novo (vsebinsko gledano), zadnjo spremembo 6. člena je prinesla novela ZLS-L iz leta 2002.⁹ Črtala je možnost ustanovitev samoupravnih lokalnih skupnosti in natančneje uredila preostali dve obliki sodelovanja – zveze in združenja.¹⁰ Namen te novele je bil uskladiti 6. člen ZLS z 10. členom MELLs, ki predvideva tri sklope medobčinskega sodelovanja. Glede na to ZLS v nadaljevanju natančneje ureja naslednje oblike medobčinskega sodelovanja: 1) organ skupne občinske uprave (člen 49.a, b, c, č in d člen ZLS - V. poglavje, občinska uprava), 2) organ skupnega upravljanja javnih zavodov, javnih podjetij in koncesij (61. člen ZLS - VII. poglavje, občinske javne službe), 3) interesno zvezo občin (86. člen ZLS - IX. poglavje, medobčinsko sodelovanje) in 4) združenje občin (86.a člen ZLS - IX. poglavje, medobčinsko sodelovanje).

V nadaljevanju prispevka je natančneje predstavljen razvoj ene od institucionalnih oblik medobčinskega sodelovanja, in sicer organi skupne občinske uprave.

6 Organi skupnih občinskih uprav

6.1 Uvod

Institut skupne občinske uprave poznamo že od leta 1994, ko je bil sprejet ZLS, a se je za ustanovitev organa skupne občinske uprave v obdobju od leta 1995 do 2006 odločilo zelo malo občin. Trend je spremenila novela Zakona o financiranju občin (ZFO-B) iz leta 2005, s katero je bilo uvedeno sofinanciranje skupnega opravljanja nalog občinske uprave iz državnega proračuna (podrobneje v poglavju 6.3).

9 Novela ZLS-N iz leta 2007 je prinesla zgolj terminološko spremembo, saj je besedno zvezo "samoupravna lokalna skupnost" načeloma v celem zakonu nadomestila z "občina".

10 Prva interesna zveza občin je bila ustanovljena šele septembra letos, torej 2019, in sicer Zveza Haloških občin.

6.2 Pravna ureditev

Pravna ureditev te oblike medobčinskega sodelovanja se je spreminjala. ZLS je sprva v 6. členu govoril o skupnih organih, organizacijah in službah za opravljanje skupnih zadev, v tretjem odstavku 49. člena pa je izrecno določil, da imajo manjše občine lahko skupno občinsko upravo.

Te določbe so bile konkretizirane z novelo ZLS-H iz leta 1997, ki je med drugim določila, da občinsko upravo sestavljajo eden ali več organov občinske uprave, in hkrati določila natančna pravila glede organov skupnih občinskih uprav. Skladno s temi med drugim določajo, da: 1) organ skupne občinske uprave vodi predstojnik, ki ga imenujejo in razrešujejo župani občin, ki so ustanovile organ skupne občinske uprave in 2) pri izvrševanju upravnih nalog nastopa organ skupne občinske uprave kot organ tiste občine, v katere krajevno pristojnost zadeva spada.

Novela ZLS-J iz leta 1998 je uredila vprašanje izobrazbe predstojnika organa skupne občinske uprave, novela ZLS-L iz leta 2002 pa je prinesla dve spremembi, in sicer glede načina ustanovitve organa skupne občinske uprave in kraja opravljanja njenih nalog. V besedilo 49.a člena ZLS je bila dodana možnost ustanovitve skupne službe. Novela ZLS-M iz leta 2005 je uredila materialnopravna razmerja, in sicer tako, da občine zagotavljajo sredstva in druge materialne pogoje za skupno opravljanje nalog občinske uprave v razmerju števila prebivalcev posamezne občine do števila vseh prebivalcev občin, za katere se opravljajo, če ni z odlokom določeno drugače (prvi odstavek 49.č člena).

Zadnje spremembe je prinesla novela ZLS-N iz leta 2007, in sicer gre predvsem za spremembe finančne in organizacijske narave. Določeno je bilo, da se za finančno poslovanje organa skupne občinske uprave uporabljajo določbe zakona, ki ureja javne finance o neposrednih uporabnikih občinskih proračunov, organ skupne občinske uprave pa je neposredni uporabnik občinskega proračuna tiste občine, v kateri ima sedež. Zakon je opredelil status vodje organa skupne občinske uprave (uradnik na položaju) in določil, da se z odlokom o ustanovitvi organa skupne občinske uprave določijo: ime in sedež organa, razmerja do

občin soustanoviteljic in druge zadeve, ki so pomembne za delovanje organa skupne občinske uprave.

Če povzamemo, ZLS od zdaj določa, da se občine lahko odločijo, da ustanovijo enega ali več organov skupne občinske uprave. Organ skupne občinske uprave (ali skupno službo občin za opravljanje posameznih nalog občinske uprave) ustanovijo občinski sveti na podlagi splošnih aktov iz drugega odstavka 49. člena ZLS. Župani se lahko dogovorijo, da se naloge skupnega organa občinske uprave ali skupne službe opravljajo v eni od občinskih uprav (49.a člen).

Za finančno poslovanje organa skupne občinske uprave se uporabljajo določbe zakona, ki ureja javne finance o neposrednih uporabnikih občinskih proračunov, organ skupne občinske uprave pa je neposredni uporabnik občinskega proračuna tiste občine, v kateri ima sedež. Organ skupne občinske uprave vodi uradnik na položaju. Z odlokom o ustanovitvi organa skupne občinske uprave se določijo ime in sedež organa, razmerja do občin soustanoviteljic in druge zadeve, ki so pomembne za delovanje organa skupne občinske uprave (49.b člen).

Pri izvrševanju upravnih nalog nastopa organ skupne občinske uprave kot organ tiste občine, v katere krajevno pristojnost zadeva spada. Organ skupne občinske uprave mora pri izvrševanju upravnih nalog ravnati po usmeritvah župana in nalogih tajnika občine, v katere krajevno pristojnost zadeva spada; glede splošnih vprašanj organiziranja in delovanja organa skupne občinske uprave pa po skupnih usmeritvah vseh županov občin, ki so organ skupne občinske uprave ustanovile. Predstojnik organa skupne občinske uprave odgovarja za izvrševanje upravnih nalog, ki spadajo v krajevno pristojnost posamezne občine, županu in tajniku te občine, za delo organa skupne občinske uprave v celoti pa skupaj vsem županov občin, ki so ustanovile organ skupne občinske uprave. O izločitvi predstojnika organa skupne občinske uprave ali zaposlenega v občinski upravi odloča tajnik občine, v krajevno pristojnost katere zadeva spada; ta pa tudi odloči o stvari v primeru izločitve predstojnika (49.c člen).

Občine zagotavljajo sredstva in druge materialne pogoje za skupno opravljanje nalog občinske uprave v razmerju števila prebivalcev posamezne občine do števila vseh prebivalcev občin, za katere se opravljajo, če ni z odlokom določeno drugače. Za škodo, povzročeno z nezakonitim delom zaposlenega v organu skupne občinske uprave odgovarjajo solidarno občine, ki so organ ustanovile (49.č člen).

S splošnim aktom o organizaciji in delovnem področju organov občinske uprave oziroma z aktom o ustanovitvi organa skupne občinske uprave ter v aktu o sistemizaciji delovnih mest se določi izobrazba predstojnika organa skupne občinske uprave, pri čemer je treba upoštevati, da je za odločanje o upravnih stvareh lahko pooblaščen vsakdo, ki izpolnjuje z zakonom predpisane pogoje (49.d člen).

6.3 Financiranje

Kot je bilo omenjeno v prejšnjem podpoglavju, je materialnopravna vprašanja organov skupnih občinskih uprav uredila novela ZLS-M iz leta 2005. Istega leta je bila sprejeta tudi novela Zakona o financiranju občin (ZFO-B), v skladu s katero je država začela sofinancirati delovanje skupnih občinskih uprav. Občinam, ki v skladu z zakonom organizirajo skupno opravljanje posameznih nalog občinske uprave, se je namreč v tekočem letu zagotovila dodatna dotacija iz sredstev državnega proračuna v višini 50 odstotkov v preteklem letu realiziranih odhodkov občinskih proračunov za financiranje skupnega opravljanja nalog, sredstva dotacije pa so se nakazovala posamezni občini po dvanajstih do dvajsetega v mesecu za tekoči mesec (26.b člen ZFO).

Novi zakon o financiranju občin (ZFO-1) iz leta 2006 je to finančno spodbudo ohranil, a jo nekoliko dodelal, predvsem z določitvijo nalog, za katere se prizna sofinanciranje, in sicer: 1) naloge občinskega inšpekcijskega nadzorstva in redarstva; 2) naloge notranjega finančnega nadzora in proračunskega računovodstva; 3) upravne ter strokovne naloge na področju urejanja prostora ter 4) naloge na področju zagotavljanja in izvajanja javnih služb. Dodan je bil pogoj, da se naloge sofinancirajo,

če jih opravljajo zaposleni, ki izpolnjujejo z zakonom določene pogoje strokovne izobrazbe (26. člen).

Obsežnejše spremembe je prinesla novela ZFO-1C iz leta 2017. Od leta 2018 se namreč sredstva za sofinanciranje skupnih občinskih uprav zagotavljajo za plače in druge izdatke ter prispevke delodajalca zaposlenim v skupnih občinskih upravah, povečana za petino. Država po novem sofinancira delovanje skupnih občinskih uprav za enajst nalog (glej Preglednica 1). Višina sofinanciranja je prav tako spremenjena, saj bo od leta 2020 znašala najmanj 30 odstotkov in največ 55 odstotkov zneska za delovanje skupne občinske uprave, odvisno od števila nalog, ki jih za občine ustanoviteljice opravlja skupna občinska uprava - vsaka dodatna naloga prinese 5 odstotnih točk več sredstev. Poleg tega je določen tudi minimum vključenih občin - občina je do sredstev državnega proračuna namreč upravičena le, če je vključena v skupno občinsko upravo z najmanj tremi občinami (Preglednica 1).



Preglednica 1: Sofinanciranje organov skupnih občinskih uprav po ZFO-1C

Sprememba	Vsebina	Pogoj za sofinanciranje
Izdatek občine, ki se sofinancira	Plače in drugi prispevki delodajalca zaposlenim. Ta znesek, povečan za 20 odstotkov (ekvivalent povprečnih materialnih stroškov).	Sistemizirano delovno mesto in zaposlen javni uslužbenec
Razširitev nabora nalog	1) inšpekcijski nadzor; 2) redarstvo; 3) pravna služba; 4) odvetništvo; 5) notranja revizija; 6) proračunsko računovodstvo; 7) varstvo okolja; 8) urejanje prostora; 9) civilna zaščita; 10) požarno varstvo; 11) urejanje prometa	Odlok o ustanovitvi organa skupne občinske uprave + sistemizirano delovno mesto
Bonusi	Število občin	3 občine + 1 naloga = 30 odstotkov
	Število nalog	Vsaka dodatna naloga 5 odstotnih točk, največ 55 odstotkov

Vir: ZFO-1C, MJU (2019).

Kot je razvidno iz Preglednice 2, se bodo te spremembe uveljavile postopno do leta 2020.

Preglednica 2: Uveljavitev sprememb sofinanciranja po ZFO-1C

Novi 26. člen ZFO-	2017 ¹¹	2018	2019	2020 ¹²
Plače zaposlenih + 20%, povprečni normirani stroški (nms)	Dejanski materialni stroški	20 % nms	20 % nms	20 % nms
Naloge	Po starem	Po novem	Po novem	Po novem
3 občine + 1 naloga	50 %	50 %	50 %	30 %
Bonus za vsako dodatno nalogo	/	/	/	5 odstotnih točk
Največje sofinanciranje				55 %
				Uveljavitev ZFO-1C
				Prehodno obdobje

Vir: ZFO-1C, MJU (2019).

Občine so sredstva praviloma dobile v dveh obrokih, nekaj let celo v dveh proračunskih letih, leta 2019 pa prvič v enkratnem znesku.

6.4 Razvoj v praksi

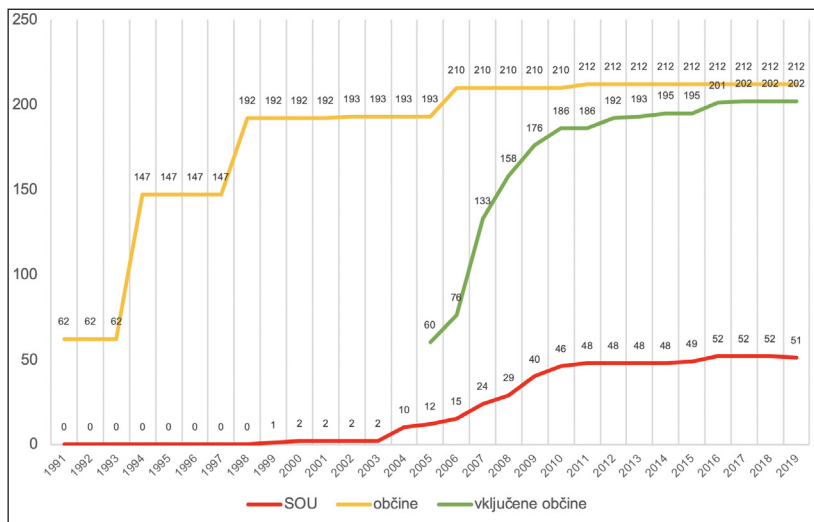
Prvi primer skupne občinske uprave je bila občina Ptuj leta 1999. Občina Ptuj je namreč leta 1995 razpadla na 9 občin, nato leta 1999 na dodatnih 6 občin in leta 2007 še na 1 novo občino. Novonastale občine so še vedno povezovali skupni interesi in lastništvo (na primer komunalna infrastruktura) ter novi izzivi (tudi nove male občine so morale opravljati enake naloge kot velike občine). Sodelovanje med temi občini se je krepilo, saj je s prvotnih štirih nalog, 13 vključenih občin in 9,5 zaposlenega zrasla na devet nalog, 22 vključenih občin in 22 zaposlenih (dodatne 4 še v teku) (Korpar 2019).

Razvoj ustanavljanja organov skupnih občinskih uprav lahko razdelimo v tri obdobja, in sicer: 1) obdobje mirovanja (1994–2003), 2) obdobje ekspanzije (2004–2010) in 3) obdobje umiritve (2010 – danes) (Slika 1).

11 Stara ureditev.

12 Polna uveljavitev novele, ugotavlja se leta 2021.

Slika 1: Razvoj števila občin, organov skupnih občinskih uprav in vključenih občin 1991–2019



Vir: lastna raziskava, MJU (2019).

Iz Slike 1 je razvidno, da ustanavljanje organov skupnih občinskih uprav ni sledilo povečevanju števila občin, saj je bil prvi tak organ ustanovljen šele leta 1999, ko je število občin že drugič bistveno naraslo. Analiza organiziranosti občinskih uprav iz leta 2001 je pokazala, da so občine »opuščale« nekatere predvsem nadzorne, pa tudi strokovne upravne naloge, za opravljanje katerih je bil politični interes manjši (Žohar 2016). Razlogi za zastoj v prvem obdobju so bili na strani nedorečene zakonodaje, vendar tudi njena izboljšava ni prinesla preboja. Do preboja je prišlo šele po uveljavitvi sofinanciranja stroškov s strani države, kar potrjuje več študij. Glede na to lahko zaključimo, da razlog za porast števila organov skupnih občinskih uprav ni bil »interne« narave (*bottom-up*), na primer spoznanje o nizki upravljavski oziroma upravni sposobnosti, ampak »eksterne« (*top-down*) narave. To potrjujejo tako študije (na primer Rakar in Grmek 2011; Mele in Žohar 2011; Prebilič in Bačlija-Brajnik 2019) kot nadaljnji razvoj, saj se je število po letu 2010 ustalilo na okoli 50 organih (trenutno 51). Država je na ta razvoj reagirala z zgoraj opisano spremembo finančnih spodbud, s čimer želi povečati tako obseg vrst nalog (razširitev) kot

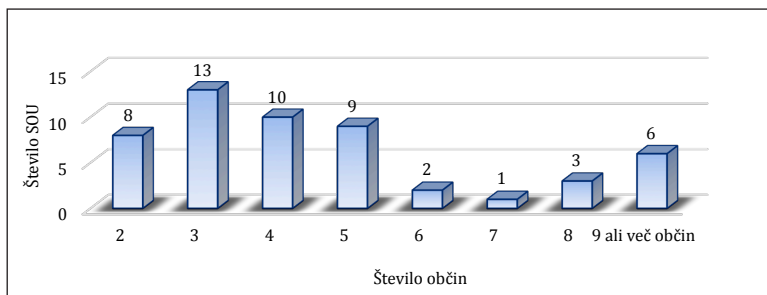
število vključenih občin pri posamezni nalogi (“poglobitev”). Skupno število vključenih občin pri vseh nalogah je sicer zelo visoko, saj sodelujeta kar 202 občini od 212 (Slika 2); če gledamo posamične občine, potem pa je večinoma vključenih od 3 do 5 občin (Slika 3).

Slika 2: Skupno število vključenih občin



Vir: Fonda in Žohar (2017).

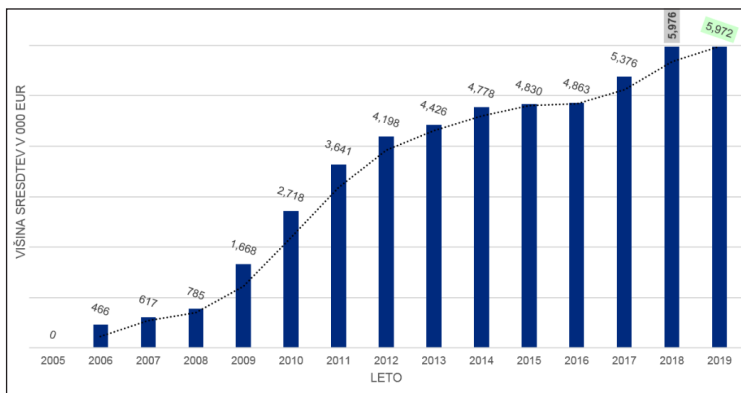
Slika 3: Organi skupnih občinskih uprav po številu vključenih občin



Vir: MJU (2019).

Porastu ustanovljenih organov skupnih občinskih uprav je sledil tudi porast sredstev sofinanciranja, ki se trenutno giblje okoli 6 mio eur/leto (Slika 4).

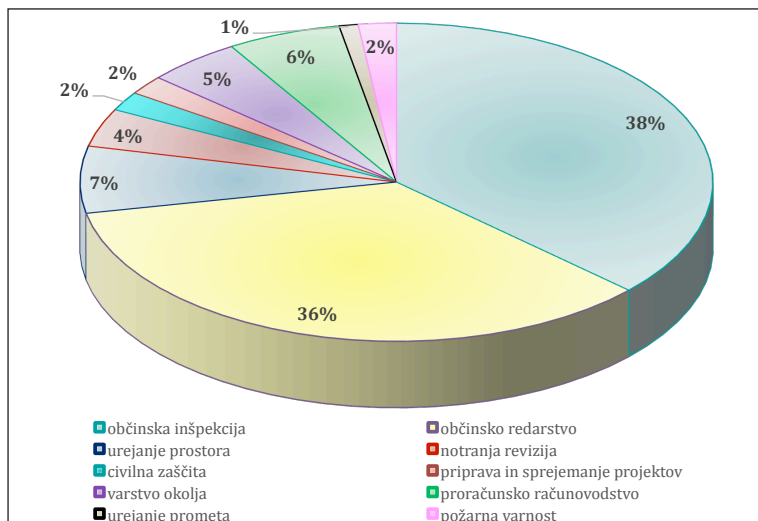
Slika 4: Višina izplačanih sredstev 50 odstotkov sofinanciranja v 1000 eur



Vir: MJU (2019).

Po drugi strani analiza nalog kaže, da trenutno močno prevladuje sodelovanje pri klasičnih oblastnih upravnih nalogah – inšpekcijskem nadzoru (38 odstotkov) in redarstvu (36 odstotkov) (Slika 5).

Slika 5: Deleži nalog organov skupnih občinskih uprav

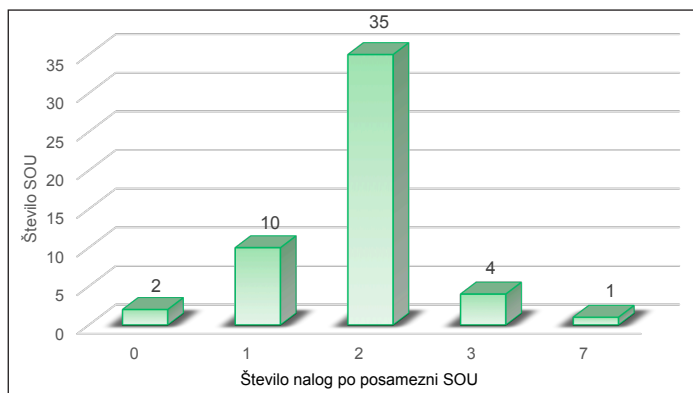


Vir: Pavlovič (2019) po podatkih MJU 2019.

Razlogi za prevlado teh dveh vrst nalog so pravne in praktične narave. Tak način izvajanja nalog omogoča lažjo uveljavitev načel nepristranskosti in objektivnosti, pobrane globe pa so prihodek občinskih proračunov (podrobneje Rakar 2019).

V večini primerov se v organih skupne občinske uprave izvajata dve vrsti nalog (Slika 6).

Slika 6: Število nalog po posameznem organu skupne občinske uprave



Vir: MJU (2019).

Ustanavljanje organov skupnih občinskih uprav bi lahko nakazovalo območja, na katerih bi bilo mogoče graditi drugo raven lokalne samouprave, pokrajine, in/ali združevati občine (Rakar in drugi 2015; Bačlija-Brajnik 2018). V povezavi s slednjim je računsko sodišče (2012) menilo, da imajo možnost ustanavljanja organov skupnih občinskih uprav, njihovo sofinanciranje in celoten sistem financiranja občin prav nasprotni učinek – torej manjšanje interesa po združevanju.

7 Zaključek

Medobčinsko sodelovanje je pogost in raznolik pojav. Medobčinsko sodelovanje krepi načelo subsidiarnosti, saj lokalnim oblastem omogoča,

da se izognejo potrebi po prenosu pristojnosti na višjo raven oblasti (Boggero 2018, 246). Odločitev za sodelovanje je načeloma stvar organizacijske in funkcionalne avtonomije občin, v ustavno dopustnih okvirih pa je medobčinsko sodelovanje lahko tudi obvezno.

Pravna ureditev medobčinskega sodelovanja v Sloveniji je po eni strani sledila potrebam prakse, po drugi strani pa jo je skušala tudi usmerjati. Slednje velja predvsem za finančne spodbude ustanavljanja organov skupnih občinskih uprav. Ta oblika medobčinskega sodelovanja je po uvedbi finančnih spodbud doživela velik razmah, ki mu je sledilo obdobje zastoja - tako v smislu števila organov kot najbolj pogostih vrst nalog. Zastoj skuša država rešiti z novimi finančnimi pravili, ki naj bi spodbudila razširitev in »poglobitev« te vrste medobčinskega sodelovanja. Finančno spodbujanje medobčinskega sodelovanja ni imelo zgolj namena krepitev upravljavske in upravne sposobnosti občin, pač pa tudi oblikovanja območij, na katerih bi se lahko oblikovala zavest o obstoju skupnih potreb in interesov, kar je prvi pogoj za oblikovanje območij širših samoupravnih lokalnih skupnosti, pokrajin.

Zaključimo lahko, da je razvoj ustanavljanja organov skupnih občinskih uprav rezultat predvsem dveh dejavnikov, in sicer organizacijske avtonomije občin in finančnih spodbud države, pri čemer je njun vpliv različen glede na vrsto upravnih nalog. Do sodelovanja pri nekaterih vrstah upravnih nalog namreč kljub finančnim spodbudam ni prišlo (v večjem obsegu).

Reference

- Bačlija-Brajnik, Irena. 2016. Priložnosti in nevarnosti za skupne občinske uprave v Sloveniji: kaj se lahko naučimo iz primerov iz tujine. V *Zbornik IX. Posveta "Delovanje skupnih občinskih uprav v Sloveniji"*, ur. Franci Žohar, 143–153. Ljubljana in Maribor: Skupnost občin Slovenije, Združenje občin Slovenije in Ministrstvo za javno upravo.
- Bačlija-Brajnik, Irena. 2018. Inter-municipal Cooperation in Slovenia: An Intermediate Step Towards Regionalisation. V *Inter-Municipal Cooperation in Europe*, ur. Filipe Teles in Pawel Swianiewicz, 245–257. Cham: Palgrave Macmillan.

- Boggero, Giovanni. 2018. *Constitutional Principles of Local Self-Government in Europe*. Leiden; Boston: Brill.
- Congress of Local and Regional Authorities of Europe. 2001. *Report on Local and Regional Democracy in Slovenia*. Dostopno prek: https://search.coe.int/congress/pages/result_details.aspx?objectid=090000168071a0e3.
- Congress of Local and Regional Authorities of Europe. 2007. *Recommendation 221 (2007): Institutional framework of inter-municipal cooperation*. Dostopno prek: [https://rm.coe.int/ref/CPL\(14\)6REP](https://rm.coe.int/ref/CPL(14)6REP).
- Congress of Local and Regional Authorities of Europe. 2018. *Local democracy in Slovenia*. Dostopno prek: https://search.coe.int/congress/pages/result_details.aspx?objectid=09000016808e600f#_Toc517106912.
- Council of Europe. 2019. *Improving the quality of the services to citizens through inter-municipal co-operation (IMC)*. Dostopno prek: <https://www.coe.int/en/web/good-governance/imc>.
- Extract from the Valencia Declaration 15th Conference of European Ministers responsible for local and regional government. 2007. Dostopno prek: <https://rm.coe.int/1680701699>.
- Fonda, Mihael, in Franci Žohar. 2017. Vključenost občin v skupne občinske uprave. V *Zbornik X. Posveta "Delovanje skupnih občinskih uprav v Sloveniji"*, ur. Franci Žohar. Ljubljana in Maribor: Služba vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Skupnost občin Slovenije in Združenje občin Slovenije.
- Gendźwiłł, Adam in Marta Lackowska. 2018. A Borrowed Mandate? Democratic Legitimacy of Inter-municipal Entities: A Comparative Analysis. V *Inter-Municipal Cooperation in Europe*, ur. Filipe Teles in Pawel Swianiewicz, 57–77. Cham: Palgrave Macmillan.
- Group of Independent Experts on the European Charter of Local Self-Government. 2019. *Congress Commentary on the Explanatory Report of the European Charter of Local Self-Government: Contemporary Commentary on the Charter's Provisions on an Article by Article Basis*. CG/GIE04(2019)02 Confidential. Strasbourg: Council of Europe.
- Himsworth, Chris. 2015. *The European Charter of Local Self-Government: A Treaty for Local Democracy*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Juvan Gotovac, Vesna. 2003. Ustanovitev interesne zveze občin (z vzorcem akta o ustanovitvi). *Lex localis* 1 (1): 69–87.
- Korpar, Alenka. 2019. *Vodenje in notranja organizacija velike skupne občinske uprave - primer dobre prakse [e-gradivo]*. XII. posvet o delovanju skupnih občinskih uprav v Sloveniji, Straža, 15. maj.
- Mele, Branka in Franci Žohar. 2011. Pregled skupnih občinskih uprav v Sloveniji konec leta 2010. V *Zbornik "Posvet Delovanje skupnih občinskih uprav v Sloveniji"*, ur. Franci Žohar, 104–146. Ljubljana in Maribor: Služba vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Skupnost občin Slovenije in Združenje občin Slovenije.

- Ministrstvo za javno upravo (MJU). 2019. Podatki, posredovani avtorju v e-obliki prek maila.
- Ministrstvo za notranje zadeve. 2001. *Izhodišča in predlogi za nadaljnji razvoj lokalne samouprave v RS*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.
- Odlok o ustanovitvi interesne zveze občin "Zveza Haloških občin". Uradni list RS, št. 54/2019.
- Oebbecke, Janbernd. 2007. Kommunale Gemeinschaftsarbeit. V *Handbuch der Kommunalen Wissenschaft und Praxis*, ur. Thomas Mann in Günter Püttner, 843–872. Berlin, Heidelberg: Springer.
- Pavlovič, Jelena. 2019. *Medobčinsko sodelovanje na področju upravnih nalog - primer občinskih redarstev [diplomsko delo]*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Prebilič, Vladimir in Irena Bačlija-Brajnik. 2019. Bribe into Cooperation: Subsidised Inter-municipal Cooperation in Slovenia. *Lex Localis* 17 (3): 721–733.
- Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi (ZLS-L) - skrajšani postopek - EPA 456 - III*. 2002. Poročevalec DZ, št. 21 z dne 4. marca. Dostopno prek: http://www.sistory.si/cdn/publikacije/39001-40000/39433/Porocevalec_2002-03-04_021.pdf#page=25.
- Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi (ZLS-J), 345-II prva obravnava*. 1998. Dostopno prek: https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C12563A400339077C12565AA003E6992&db=kon_zak&mandat=II&tip=doc.
- Računsko sodišče Republike Slovenije. 2012. *Ureditve področja občin (Revizijsko poročilo)*. Dostopno prek: <http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KC73BA090AA4B8946C12579B9001E4E89>.
- Rakar, Iztok. 2014. Medobčinsko sodelovanje - med učinkovitostjo in demokratičnostjo upravljanja. V *Delovanje skupnih občinskih uprav v Sloveniji: zbornik VII. posveta, Dobrovnik, marec 2014*, ur. Franci Žohar, 99–108. Ljubljana: Skupnost občin Slovenije, Združenje občin Slovenije, Ministrstvo za notranje zadeve in javno upravo.
- Rakar, Iztok. 2019. Twenty years of the European Charter of Local Self-Government in Slovenia: a success story?. *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave* 19 (1): 79–103.
- Rakar, Iztok, Benčina, Jože in Maja Klun. 2019. Spopadanje s finančnimi težavami občin: primer javnih zavodov. V *Javna uprava - fokusna skupina za družbene spremembe = Public administration - a focus group for societal changes*, ur. Mirko Pečarič in Janez Stare, 163–182. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Rakar, Iztok in Mateja Grmek. 2011. Racionalnost na lokalni ravni - primer organov skupnih občinskih uprav. *Javna uprava* 7(3/4): 131–152.
- Rakar, Iztok, Tičar, Bojan in Maja Klun. 2015. Inter-municipal cooperation: Challenges in Europe and in Slovenia. *Transylvanian Review of Administrative Sciences* 45 (E): 185–200.

- Schaffarzik, Bert. 2002. *Handbuch der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung*. Stuttgart; München; Hannover; Berlin; Weimar; Dresden: Boorberg.
- Škarica, Mihovil in Teo Giljević. 2016. Inter-Municipal Cooperation in Local Service Provision: Comparative Trends and Regulatory Frameworks. V *Good Local Governance: Application of European standards for local public services in France and Croatia*, ur. Lhomme Didier, Anamarija Mus in Stephane De La Rosa, 97–122. Brussels: Larcier, Bruylant.
- Teles, Filipe. 2016. *Local Governance and Inter-municipal Cooperation*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Teles, Filipe in Pawel Swianiewicz. 2018. Motives for Revisiting Inter-municipal Cooperation. V *Inter-Municipal Cooperation in Europe* ur. Filipe Teles in Pawel Swianiewicz, 1–13. Cham: Palgrave Macmillan.
- Ustava Republike Slovenije*. Uradni list RS, št. 33/91-I s spremembami in dopolnitvami.
- Zakon o financiranju občin (ZFO-1)*. Uradni list RS, št. 123/06 s spremembami in dopolnitvami.
- Zakon o lokalni samoupravi (ZLS)*. Uradni list RS, št. 72/93 s spremembami in dopolnitvami.
- Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELLS)*. Uradni list RS, št. 15/96.
- Zakon o spremembah Zakona o financiranju občin (ZFO-1C)*. Uradni list RS, št. 71/17 in 21/18 – popr.
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o financiranju občin (ZFO-B)*. Uradni list RS, št. 90/05.
- Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi (ZLS-H)*. Uradni list RS, št. 70/96.
- Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi (ZLS-J)*. Uradni list RS, št. 74/98.
- Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi (ZLS-L)*. Uradni list RS, št. 51/02.
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-M)*. Uradni list RS, št. 72/05.
- Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi (ZLS-N)*. Uradni list RS, št. 60/07.
- Žohar, Franci. 2016. Regionalne skupnosti občin. V *Zbornik IX. Posveta "Delovanje skupnih občinskih uprav v Sloveniji"*, ur. Franci Žohar, 41–54. Ljubljana in Maribor: Skupnost občin Slovenije, Združenje občin Slovenije in Ministrstvo za javno upravo.

INTER-MUNICIPAL COOPERATION – AN EXAMPLE OF JOINT MUNICIPAL ADMINISTRATIONS

Summary

Inter-municipal cooperation is a common and diverse phenomenon that aims to increase the professionalism, efficiency and effectiveness of the implementation of municipal tasks. The paper deals with the general issues of inter-municipal cooperation and its development in Slovenia. Particular attention is paid to one of the institutionalized forms of inter-municipal cooperation, the bodies of joint municipal administrations. We find that the development of this form of inter-municipal cooperation is the result of two key factors - organizational autonomy of municipalities and financial incentives of the state, and that the regulation has, on the one hand, pursued the needs of the practice and, on the other, sought to direct it. As to the latter, it was very successful in the first phase, and then there was a period of stalemate, which is being addressed with the new rules of financial incentives.

Key words: *inter-municipal cooperation; municipal administration; local government; Slovenia.*

Poglavje 7

EVALVACIJA RAZVOJA IN STANJA LOKALNE SAMOUPRAVE V SLOVENIJI S POUČENJEM NA OKVIRIH FINANCIRANJA IN ZDRUŽEVANJA LOKALNIH OBLASTI

Primož PEVCIN¹

Povzetek

Prispevek se usmerja predvsem na evalvacijo rezultatov in izidov razvoja lokalne samouprave v Sloveniji od uveljavitve reforme leta 1994 pa do danes, kar lahko razumemo kot evalvacijo zaključka neke faze razvoja lokalne samouprave, njenih rezultatov, učinkov in zaznanih pasti. Za to obdobje je bil značilen relativno hiter porast teritorialne fragmentacije države na lokalnem nivoju z ustanavljanjem številnih novih občin, kar je povzročilo, da prevladujejo predvsem manjše občine. Glede na zaznane probleme doseganja stroškovne učinkovitosti se občine tega problema lotevajo predvsem

¹ Dr. Primož PEVCIN je izredni profesor za področje ekonomike in menedžmenta v upravi; Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo. Kontakt: primoz.pevcin@fu.uni-lj.si

preko medobčinskega sodelovanja, tudi zato, ker centralistično reševanje problematike zaradi zakonodajnih in ustavnih omejitev ni možno. Drugi izpostavljeni izziv slovenske lokalne samouprave pa je vezan na relativno omejeno finančno avtonomijo občin. Oba navedena izziva velja v kontekstu evalvacije tudi nasloviti v prihodnje pri oblikovanju politik na področju lokalne samouprave.

Ključne besede: *lokalna samouprava; teritorialna fragmentacija; združevanje občin; medobčinsko sodelovanje; lokalna avtonomija.*

1 Uvod

Leta 2019 mineva 25 let od začetka veljave Zakona o lokalni samoupravi (1993), sicer sprejetega konec leta 1993, ki je začel veljati leto kasneje. Posebna »obletnica« lahko služi tudi kot priložnost za (vmesno) evalvacijo razvoja in trenutnega stanja lokalne samouprave v Sloveniji. Tako navedeni prispevek predstavlja evalvacijo razvoja slovenske lokalne samouprave od njenih začetkov do danes, pri čemer se analiza posebej usmerja na evalvacijo v kontekstu 9. in 10. člena Evropske listine lokalne samouprave (MELLS 1996), ki predstavlja mednarodno pogodbo, ki jo je Slovenija ratificirala leta 1996. Omejena člena listine opredeljujeta finančne vire in pravico do združevanja lokalnih oblasti. Gre za dve pereči vprašanji lokalne samouprave v Sloveniji, sploh glede na vsakoletna dogovarjanja in pogajanja o višini povprečnine kot temeljnega vhodnega elementa za določitev potrebnih virov financiranja slovenskih občin, ter glede na obstoj 212 občin, katerih velikost je precej asimetrična. Prav zato se v tem okviru pojavljajo številne ideje ter iniciative o možnih skupnih aktivnostih, sodelovanju, občasno pa tudi o združevalnih procesih.

Prispevek predstavlja evalvacijo rezultatov in učinkov obstoječega sistema lokalne samouprave v Sloveniji, njegov cilj pa je podati neko oceno razvoja, stanja in potrebnih sprememb za v prihodnje, ki bi vplivale na potencialno izboljšanje samega sistema. Namreč, četrstoletno obdobje

razvoja daje zadostno podlago za evalvacijo samo ter za ugotavljanje potrebe po spremembah, sploh glede na to, da smo v zadnjem desetletju priča ne ravno veliki dinamiki dogajanja na področju razvoja lokalne samouprave, predvsem kar zadeva ureditve financiranja in dinamike nastajanja novih lokalnih oblasti. Ob osamosvojitvi Slovenije leta 1991 smo imeli nekaj več kot 60 občin, z reformo lokalne samouprave v letu 1995 se je ta številka povzpela na 147 občin, njihovo število pa je do leta 2006 naraslo na 210. Zadnji dve novi občini sta bili *de iure* ustanovljeni leta 2011, zato lahko trdimo, da smo zadnjo dekada preživeli v stabilni teritorialni ureditvi lokalne samouprave. Prav navedeno daje indice o potrebnosti evalvacije stanja v luči očitnega stanja mirovanja razvoja lokalne samouprave.

V tem kontekstu lahko vsebino in kontekst prispevka razumemo kot sumativno evalvacijo, kjer bi lahko na podlagi izkušenj pripomogli k spremenjenim in izboljšanim politikam in ukrepom v prihodnje (Simister in Scholz 2017). Čeprav so bili nekateri manjši zakonodajni popravki narejeni v kasnejših letih po reformi, se kontekst dejansko ni spremenil, tudi po sprejemu zadnje vladne Strategije razvoja lokalne samouprave pred tremi leti ne. Glede na veljavnost te strategije do leta 2020, se zdi potrebna refleksija tudi za razmislek o spremembah na področju lokalne samouprave v naslednji dekad. Pri tem evalvacija izhaja predvsem iz nekaterih zaznanih problemov slovenske lokalne samouprave, kot je razpršeno in stroškovno neučinkovito izvajanje občinskih nalog, ki so precej podvržene številu prebivalcev posamezne občine (OECD 2011; Računsko sodišče RS 2012), pa tudi iz ugotovljenih pomanjkljivosti sistema financiranja občin (Računsko sodišče RS 2017).

Tako je Računsko sodišče (2012) izpostavilo problematiko velikega števila majhnih občin v Sloveniji, problematiko njihove stroškovne (ne)učinkovitosti in (ne)uspešnosti v povezavi z velikostjo občine, neustreznost financiranja in omejene vplive na združevanje oziroma povezovanje občin in podobno. Iz navedenega poročila izhajata tako dve glavni ugotovitvi, in sicer problematika povezovanja občin in problematika njihovega financiranja.

2 Kratak pregled razvoja slovenske lokalne samouprave

Reforma lokalne samouprave iz leta 1994 je vodila predvsem do večje teritorialne fragmentiranosti lokalnih oblasti, saj je število občin naraslo na današnjih 212. Fragmentacija je v glavnem nastajala na občinskem nivoju, ki je v tem iskal predvsem možnosti večje samostojnosti in izboljševanja stanja lokalne demokracije (Čokert 2005); verjetno tudi kot odgovor na obratne trende v času socializma, kjer je prihajalo do združevalnih procesov.

Dinamika procesa teritorialne fragmentacije kaže, da je prišlo do hitrega porasta števila občin takoj po začetku reforme, saj je število teh naraslo na 147 že leta 1995. Leta 1998 smo imeli v Sloveniji že 192 občin, rast števila pa je bila posledica dejstva, da je za nastanek občine zadostovala že izražena volja prebivalcev. Po letu 1999 se je proces teritorialne fragmentacije umiril, kar je bila posledica tega, da so bili vzpostavljeni zakonodajni mehanizmi, ki so zahtevali izpolnjevanje določenih kriterijev za vzpostavitev občine. To je botrovalo temu, da je bila do leta 2005 vzpostavljena le ena nova občina. Leto kasneje (2006) je prišlo do omilitve kriterijev za vzpostavitev občin, kar je pripomoglo k nastanku 17 novih občin, s čimer smo v Sloveniji dobili 210 občin (Bačlija 2007). Po tem letu sta bili ustanovljeni le še dve novi občini; ena leta 2011, druga pa dejansko leta 2014, kar označuje tudi zaključek procesa teritorialne fragmentacije Slovenije na lokalnem nivoju.

Danes v slovenskem kontekstu prevladujejo na lokalnem nivoju v glavnem majhne občine, saj jih ima več kot polovica manj kot pet tisoč prebivalcev (SURs 2016). To število je tudi zakonsko predpisana minimalna velikost občine, če ne obstajajo neke posebnosti. Ravno zadnje pa pomeni, da so posebnosti postale pravilo in večina. Pri tem velja omeniti, da obstajajo velike razlike med slovenskimi občinami tako glede števila prebivalcev kot tudi glede preostalih družbeno-ekonomskih značilnosti. Tako ima največja občina skoraj 300 tisoč prebivalcev, najmanjša pa le nekaj več kot 300. Navedeno pomeni, da je veliko število

občin nastalo zaradi političnih razlogov oziroma se je pogosto uporabila tako imenovana klavzula o zgodovinskih, ekonomskih in preostalih razlogih, ki upravičujejo nastanek posamezne občine (Oplotnik in Brezovnik 2004).

3 Teritorialna fragmentacija in medobčinsko sodelovanje v Sloveniji

Procese teritorialne fragmentacije je v Sloveniji spremljal tudi proces medobčinskega sodelovanja, čeprav relacija med vzroki in posledicami ni omejena le na ta dejavnik, kar kaže predvsem časovni zamik, vezan na ta dva procesa (glej Preglednico 1). Pred letom 1997 medobčinsko sodelovanje namreč v Sloveniji sploh ni obstajalo, kar je bila deloma tudi posledica tega, da so občine lahko drugim občinam prepuščale izvajanje določenih nalog. Navedeno je bilo leta 1997 omejeno z zakonodajnimi omejitvami, vendar to sprva ni pripomoglo neposredno k medobčinskemu sodelovanju. Do leta 2004 sta bili namreč vzpostavljeni le dve skupni občinski upravi kot statusni obliki medobčinskega sodelovanja.

Pravi razmah medobčinskega sodelovanja se je začel po letu 2004. Tako je leta 2006 nastalo 10 novih skupnih občinskih uprav, ki so zajemale 39 občin (Napast 2009), po tem pa sledimo naglemu porastu medobčinskega sodelovanja v takšni obliki. Vrhunec je proces dosegel leta 2017, ko je obstajalo 52 takšnih uprav, pri čemer sta v vsaj v eni izmed takšnih uprav sodelovali kar 202 občine (Ministrstvo za javno upravo 2018). Porast teh oblik sodelovanja neposredno sovпада tudi s pojavom ekonomsko-fiskalne krize v Sloveniji, ki so jo spremljali obsežni varčevalni ukrepi v javnem sektorju.

Kot zanimivost, 202 občine, ki so vključene vsaj v eden okvir medobčinskega sodelovanja, zajemajo približno 60 odstotkov prebivalstva Slovenije, kar nakazuje na to, da se medobčinskega sodelovanja poslužujejo predvsem manjše občine, medtem ko večje občine očitno ne

izkazujejo te potrebe. To potrjujejo tudi razni zemljevidi medobčinskega sodelovanja, kjer so večje, predvsem mestne občine, praktično nesodelujoče v skupnih občinskih upravah. To izpostavlja enega glavnih problemov slovenske lokalne samouprave, in sicer upravljavske in izvajalske (ne)zmožnosti predvsem manjših občin, ki se deloma blažijo ravno preko skupnih občinskih uprav. Po ugotovitvah sodeč predstavljajo glavne dejavnike, ki pozitivno vplivajo in spodbujajo medobčinsko sodelovanje, ravno zmožnosti doseganja finančnih ekonomij, zmožnost prevzemanja dodatnih nalog s strani občin, relativno redkost človeških virov in zahteve po doseganju večje produktivnosti dela (več o tem v Pevcin 2018).

Navedeno gre tudi v okvir obstoječih dokazov o prevladujočih področjih medobčinskega sodelovanja, ki posega predvsem na področje redarstva, inšpekcij, IKT, računovodstva, javnih naročil in pravnih zadev (Ministrstvo za javno upravo 2018), medtem ko je sodelovanje na področju ekonomskih in neekonomskih javnih služb ter lokalnega razvoja precej omejeno. To implicira, da so predvsem delovno intenzivne aktivnosti občin tiste, pri katerih se občine poslužujejo medobčinskega sodelovanja, predvsem v iskanju finančnih ekonomij in izboljševanju produktivnosti dela.

Preglednica 1: Teritorialna fragmentacija in medobčinsko sodelovanje v Sloveniji, 1994–2018

Leto	Število obstoječih občin	Število skupnih občinskih uprav	Število vključenih občin v medobčinsko sodelovanje
1994	63	/	/
1995	147	/	/
1998	192	/	/
2003	193	2	n.n.
2006	210	15	76
2008	210	29	158
2011	211	48	186
2017	212	52	202
2018	212	51	202

Viri: Povzeto po Ministrstvo za javno upravo (2018); Žohar (2019); Lavtar (2019); lastni prikaz.

4 Medobčinsko sodelovanje – »rezervna opcija« razvoja lokalne samouprave?

Sodeč po zgoraj napisanem se je lokalna samouprava v Sloveniji v prvih letih po reformi oziroma ponovni vzpostavitvi le-te razvijala predvsem v smeri doseganja demokratičnosti na lokalnem nivoju, kar je pripeljalo do izrazite teritorialne fragmentiranosti. V obdobju po ekonomsko-fiskalni krizi iz druge polovice prejšnjega desetletja pa so občine iskale, seveda predvsem na prostovoljni osnovi, tudi možnosti doseganja večje stroškovne učinkovitosti, kar se izkazuje v povečanem obsegu medobčinskega sodelovanja. Pri tem pa v mednarodnem kontekstu ne smemo prezreti številnih reformnih procesov v evropskih državah, ki so pripeljali tudi do procesov konsolidacije lokalnih oblasti.

Eden glavnih izzivov slovenske lokalne samouprave je povezan z zelo raznoliko geografsko in prebivalstveno strukturo slovenskih občin, pri čemer asimetrično prevladujejo predvsem zelo majhne občine, ki pa naj bi skladno z zakonodajo izvajale povsem enak obseg nalog kot večje. Sicer se občine poslužujejo možnosti medobčinskega sodelovanja, vendar je ta precej omejen po samih nalogah, ki jih občine v večini izvajajo. Poleg tega se možnosti sodelovanja poslužujejo predvsem manjše občine, ki na ta način iščejo možnosti doseganja ekonomij obsega, stroškovne učinkovitosti v delovanju ter povečevanja operativnih zmožnosti delovanja. Za te občine tovrstno sodelovanje predstavlja dejansko alternativo tako statusnemu združevanju kot privatizaciji izvajanja dejavnosti (Bel in drugi 2018); pri slednji možnosti predvsem na račun izostanka konkurence in omejene možnosti nižanja samih transakcijskih stroškov. Ne nazadnje pa takšno obliko horizontalnega sodelovanja oblasti spodbujajo tudi evropski integracijski procesi (Bolgherini 2011).

V literaturi se strategije sodelovanja največkrat pojavljajo kot opcija, če združevanje občin ni institucionalno možno ali ni politično preferirano, v nasprotnih primerih pa literature naslavlja predvsem združevanje občin kot orodje doseganja stroškovne učinkovitosti v delovanju enot lokalne samouprave (Schwab in drugi 2017; Garcea in LeSage 2005;

Dollery in Grant 2013). Pri spodbujanju medobčinskega sodelovanja ima čedalje večjo vlogo tudi vse večja soodvisnost občin in njihovih prebivalcev v sodobnem globaliziranem svetu (Municipal Cooperation 2014), to pa velja še posebej za manjše, geografsko, ekonomsko in urbano depriviligirane občine (Bel in Warner 2016).

V številnih evropskih državah smo lahko v zadnjih desetletjih opazovali ravno nasprotno trende, kjer se je število občin (enot lokalne samouprave) z amalgamacijo le-teh zmanjševalo. Osoian in drugi (2010) ugotavljajo, da je bil glavni razlog za takšen prevladujoči trend v tem, da so z zmanjševanjem števila občin želeli povečati učinkovitost njihovega delovanja predvsem na račun zniževanja stroškov delovanja. To bi tudi omogočilo premestitev razpoložljivih resursov občin od pokrivanja administrativnih stroškov k investicijam. Vendar pa ekonomije obsega niso edini možni razlog za amalgamacijo občin, temveč tudi omilitev depopulacijskih trendov, fiskalne omejitve, zagotavljanje večje kakovosti storitev, izkoriščanje zmožnosti za doseganje ekonomskega napredka na lokalnem nivoju in podobno (več o tem glej v Pevcin 2018). To velja še posebej poudariti glede na to, da bi sklicevanje samo na doseganje ekonomij obsega potencialno zelo omejilo motive v slovenskem okviru, kjer je po nekaterih izračunih ta učinek izrazit predvsem pri zelo majhnih občinah (glejte Pevcin 2017).

V slovenskem kontekstu, kjer se srečujemo z zelo raznoliko strukturo občin (razmerje med največjo in najmanjšo v velikosti je skoraj 1:100), je potrebno upoštevati, da zakonodaja omogoča le prostovoljno združevanje občin, ki pa ga spremlja precej omejitvenih dejavnikov. Glede na navedeno se zdi medobčinsko sodelovanje eden izmed odgovorov, iniciativ od spodaj navzgor, s katerimi občine zagotavljajo stroškovno učinkovitost in operativne zmožnosti za izvajanje določenih javnih storitev. Skupne občinske uprave so tako imenovane trans-statutni mehanizem oziroma strategija, ki predstavlja mehak pristop pri izogibanju premajhni velikosti občin. Ta strategija namreč po izkušnjah omogoča funkcionalno optimizacijo izvajanja storitev brez poseganja v teritorialno ali politično strukturo oblasti, kar je pogosto sprejemljivejše ali politično edino možno (Steen in drugi 2017).

Glede na evalvacijski fokus prispevka se pojavlja vprašanje, s katerimi perspektivami bi se omogočilo doseganje optimalnejše velikosti občin. Navedeni problem priznava tudi vladna strategija razvoja lokalne samouprave v Sloveniji (Lavtar in Čokert 2017), ki pa vseeno govori o prostovoljnem združevanju občin kot načinu odpravljanja težav prekomerne teritorialne fragmentiranosti na lokalnem nivoju. Posledično, glede na izostanek tako možnosti kot strategije odpravljanja prevelike teritorialne fragmentiranosti občin s pristopom od zgoraj navzdol, je potrebno kontekstualno pogledati le na okvire prostovoljnega združevanja občin po Soguelu (2006) ter Askimu in drugih (2016).

Ta okvir predpostavlja, da so glavni dejavniki združevanja občin predvsem vezani na izrazito urbanizacijo, ki prazni neurbanizirana območja, pritiske k decentralizaciji, obstoj zgodovine združevanj občin ter fiskalne omejitve. Ta nabor faktorjev v slovenskem okviru pomeni, da je edini pravi dejavnik, ki bi spodbudil prostovoljno združevanje občin, obstoj fiskalnih omejitev, predvsem v primeru kakšne prihodnje obsežnejše javno-finančne krize, glede na izkušnje pri sovpadanju z zadnjo javno-finančno krizo. Slovenija je namreč v celoti ratificirala MELLs, hkrati pa tudi njen ustavna ureditev preprečuje kakršno koli neprostovoljno ukrepanje pri združevanju občin. Tudi obstoječi politični sistem preferira konsezualno odločanje glede na obstoj pretežno proporcionalnega volilnega sistema tako na nacionalnem kot na lokalnem nivoju.

Če sledimo zgornjemu okviru, političnega združevanja občin v takšen okviru ni pričakovati. To velja še posebej glede na ugotovitve študije Franzke in drugi (2016), ki rešitev navedenega problema vidijo le od zgoraj navzdol, torej v sposobnosti centralnih oblasti, da zagotovijo z ustreznimi ukrepi optimalnejšo politično-teritorialno organiziranost na lokalni ravni. Tega v Sloveniji ni pričakovati; tako zaradi izostanka dejavnikov, ki vplivajo na združevalne procese, kot tudi zaradi zakonskih in ustavnih omejitev, ki bi omogočale takšne procese. Tako se gre zanašati predvsem na medobčinsko sodelovanje kot možno obliko spodbujanja procesov sodelovanja, pri čemer bi veljalo spodbujati tudi skupno izvajanje razvojnih nalog ter tehnično kompleksnejših javnih storitev. Glavnina medobčinskega sodelovanja v Sloveniji se namreč

usmerja predvsem na skupno izvajanje redarstva in inšpekcijskih nalog (Ministrstvo za javno upravo 2018), ki predstavljata eno izmed nalog, ki so jih občine v izvajanje dobile naknadno. Tako se zdi, da je medobčinsko sodelovanje predvsem rezultanta pridobivanja dodatnih nalog, kar lahko potrdi tudi delno nezainteresiranost večjih občin z večjimi razpoložljivimi kapacitetami za udeležbo v medobčinskem sodelovanju. Pri tem je potrebno tudi vedeti, da obstajajo celo iniciative za združevanje skupnih občinskih uprav, predvsem tistih manjših, kar priča o določenih nefunkcionalnostih.

5 Izzivi financiranja in doseganja finančne avtonomije slovenskih občin

Če smo se v prejšnjih točkah zadržali predvsem na refleksiji konteksta 10. člena MELLs, se v tem razdelku usmerjamo na refleksijo konteksta 9. člena MELLs. Ta člen obravnava finančne vire lokalnih oblasti, pri čemer izpostavlja tudi finančno avtonomijo občin in zaščito finančno šibkejših občin s pomočjo finančne izravnave. Zakonodaja sicer predvideva, da so občine, ki ne morejo zagotoviti dovolj lastnih prihodkov za zagotavljanje zakonsko opredeljenih nalog, upravičene do pridobitve dodatnih prihodkov s strani države, pri čemer predstavlja najpomembnejši lastni prihodek občin pripadajoči del dohodnine (Zakon o financiranju občin 2008). Navedeni zakon ureja tudi koncept ugotavljanja tako imenovane primerne porabe občin, ki naj bi temeljila na možnosti zagotavljanja zakonsko določenih nalog občin. Izračun primerne porabe občin sicer temelji na posebni formuli. Če lastni viri občine ne zadoščajo, se dodatni prihodki nad ravno zagotovljenih lastnih prihodkov pridobijo s tako imenovano finančno izravnavo.

Pri tem ugotovitve kažejo, da tako sistem določanja primerne porabe kot financiranja občin nista ustrezna; posebej se problematika nanaša tudi na pomanjkljivosti postopka določanja povprečnine, kar kažejo tudi ugotovitve revizije Računskega sodišča (2017). Problematičen je tudi sam obseg financiranja glede na zahtevano izvedbo nalog (Brezovnik

in drugi 2019). Vse to botruje težnjam po vzpostavitvi prenovljenega sistema financiranja občin, kar je tudi ena izmed aktualnih strokovnih problematik. Pri tem velja izpostaviti, da se je v posameznih obdobjih zadnjega četrletja, predvsem na primer do leta 2006, pojavljal problem velike odvisnosti občin od finančne izravnave, kar je nakazovalo na obstoj vertikalne finančne neenakosti. Z nekaterimi ukrepi je bil ta problem po letu 2007 precej omiljen, vendar je ponovno porasel po letu 2009, ko so neenakost spodbudile krizne razmere. Finančna sredstva so se hkrati še vedno nakazovala predvsem iz odstopljenih virov države, kar kaže na precejšnjo finančno neavtonomijo občin v Sloveniji (glej tudi Milunovič 2009).

Preglednica 2: Primerjalni pregled virov financiranja občin (v odstotkih vseh prihodkov) v izbranih evropskih državah

Država	Davčni prihodki				Socialni prispevki	Transferji	Ostalo
	Dohodnina	Premoženjski davki	Davki na blago	Vsi davki			
Avstrija	14,6	5,5	12,1	55,3	4,6	13,9	26,2
Švica	33,8	7,1	0	46,3	0	16,3	37,4
Francija	0	33,7	0	44,6	0,2	29,1	26,1
Italija	7,9	5,7	2,2	44,5	0,6	43,4	11,5
Španija	7,5	16,0	13,3	52,2	0,5	34,5	12,8
Danska	46,6	3,4	0	50,9	1,6	39,1	8,4
Finska	40,8	2,4	0	47,1	0,1	28,6	24,2
Norveška	40,1	4,1	0	45,1	0	36,1	18,8
Hrvaška	39,5	3,5	0,4	61,2	0	12,3	26,5
Češka	13,2	1,4	18,8	48,2	0	39,9	11,9
Litva	30,2	4,1	0	35,3	0	57,9	6,8
Romunija	38,6	7,8	31,4	81,7	0	8,4	10,0
Slovaška	38,5	6,4	0	51,8	0,6	35,1	12,6
Ukrajina	32,9	2,3	0	41,8	0	47,9	10,3
Slovenija	24,0	7,2	0	34,1	0	47,5	18,5

Vir: Povzeto po UN-Habitat (2009).

Analiza prihodkovne strani občinskih proračunov pokaže, da je Slovenija ena izmed držav, kjer so najpomembnejši element prihodkov občin dejansko odstopljeni viri oziroma transferji (glej Preglednico 2; več o tem tudi v Pevcin 2013). Problem nastane, ko postane večina občin odvisnih od pridobivanja dodatne finančne izravnave, saj to kaže tako na zmanjšano lokalno finančno avtonomijo kot tudi na samo neustreznost sistema ureditve in dejanskega zagotavljanja financiranja. Navedeno izkazuje problem obstoja horizontalnega fiskalnega neravnotežja (Slack 2007). Ima pa ta instrument posledično tudi določene probleme, kot so možnost popačenja procesov odločanja, dodatnega povečanja neučinkovitosti obstoječega načina zagotavljanja lastnih finančnih virov ter izogibanja odgovornosti (Oates 2008). Nekatere empirične študije iz tujine izkazujejo, da lahko sama možnost finančne izravnave pelje do tako imenovane substitucijskega učinka. Ta učinek pomeni, da zanašanje na finančno izravnavo kot ultimativnega vira financiranja pelje do zmanjšane iniciative za pridobivanje lastnih virov financiranja občin (Baretti in drugi 2002; Cardenas in Sharma 2011). Že opravljene empirične študije kažejo na obstoj tega učinka tudi v Sloveniji (Pevcin 2013).

6 Sklepne misli

Namen prispevka je bil usmerjen predvsem na evalvacijo dosedanjega razvoja slovenske samouprave, glede na obeleževanje 25-letnice obstoja države v obstoječi obliki oziroma ponovni vzpostavitvi le-te. Za to obdobje je bil značilen relativno hiter porast teritorialne fragmentacije države na lokalnem nivoju z ustanavljanjem številnih novih občin, kar je povzročilo, da prevladujejo predvsem manjše občine. Navedeno predstavlja enega izmed izzivov, s katerimi se sooča slovenska lokalna samouprava danes, tudi glede na nasprotno trende v številnih evropskih državah. V zadnjem času namreč prevladujejo trendi konsolidacije lokalnih oblasti, predvsem skozi amalgamacijo. Sicer se povezovalni in sodelovalni procesi pojavljajo tudi v Sloveniji, vendar predvsem od spodaj navzgor preko medobčinskega sodelovanja, tudi zaradi

zakonodajnih in ustavnih omejitev, ki omejujejo možnosti centralističnega urejanja področja.

Drugi izmed izzivov je vezan na sistem financiranja lokalne samouprave, ki izkazuje predvsem omejeno finančno avtonomijo občin na račun odvisnosti od transferjev in odstopljenih prihodkov centralnih oblasti, ki prinašajo negativne učinke na pridobivanje lastnih virov. V prihodnje tako velja pri ustvarjanju politik na področju lokalne samouprave v Sloveniji upoštevati tudi prikazane izzive.

Reference

- Askim, Jostein, Klausen, Jan Erling, Vabo, Signy Irene in Karl Bjurstrøm. 2016. What Causes Municipal Amalgamation Reform? Rational Explanations Meet Western European Experiences, 2004–13. V *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis - National Trajectories and International Comparisons*, ur. Sabine Kuhlmann in Geert Bouckaert, 59–79. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Bačlija, Irena. 2007. Analiza nastajanja novih občin in prvih lokalnih volitev v teh občinah. *Lex localis* 5 (1): 47–64.
- Baretti, Christian, Huber, Bernd in Karl Lichtblau. 2002. A Tax on Tax Revenue: The Incentive Effects of Equalizing Transfers: Evidence from Germany. *International Tax and Public Finance* 9(6): 631–649.
- Bel, Germà, Hebdon, Robert in Mildred Warner. 2018. Beyond privatisation and cost savings: alternatives for local government reform. *Local Government Studies* 44 (2): 173–182.
- Bel, Germà in Mildred E. Warner. 2016. Factors Explaining Inter-municipal Cooperation in Service Delivery: A Meta-Regression Analysis. *Journal of Economic Policy Reform* 19 (2): 91–115.
- Bolgherini, Silvia. 2011. *Local Government and Inter-Municipal Cooperation in Italy and Germany; Occasional Papers, no. 12/2011*. PIFO Politische Italien-Forschung. Gießen: Institut für Politikwissenschaft, Justus-Liebig-Universität Gießen.
- Brezovnik, Boštjan, Oplotnik, Jan Žan, Mlinarič, Franjo, Padovnik, Srečko Aleksander in Mateja Finžgar. 2019. Financing Municipal Tasks in Slovenia. *Croatian and Comparative Public Administration* 19 (2): 173–206.
- Cardenas, Oscar J. In Amarendra Sharma. 2011. Mexican Municipalities and the Flypaper Effect. *Public Budgeting & Finance* 31 (3): 73–93.
- Čokert, Andrej. 2005. Teritorialni del reforme lokalne samouprave v Sloveniji. *Dela* (24): 207–217.

- Dollery, Brian in Bligh Grant. 2013. Symposium on Amalgamation and Financial Sustainability in Local Government: Part 1. *Public Finance and Management*, 13 (2): 53–57.
- Franzke, Jochen, Klimovsky, Daniel in Uroš Pinterič. 2016. Does Inter-Municipal Cooperation Lead to Territorial Consolidation? A Comparative Analysis of Selected European Cases. V *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis - National Trajectories and International Comparisons*, ur. Sabine Kuhlmann in Geert Bouckaert, 81–98. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Garcea, Joseph in Edward C. LeSage, ur. 2005. *Municipal Reform in Canada: Reconfiguration, Re-Empowerment and Rebalancing*. Toronto: Oxford University Press.
- Lavtar, Roman. 2019. *Možnosti novih organizacijskih in vsebinskih rešitev po koncu prehodnega obdobja*. Prispevek predstavljen na XII. Posvetu o delovanju skupnih občinskih uprav v Sloveniji, Straža, 15. maj.
- Lavtar, Roman in Andrej Čokert. 2017. *The Development Strategy on Local Self-Government in the Republic of Slovenia up to 2020*. Ljubljana: Vlada Republike Slovenije.
- MELLS. 1996. *Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave*. Uradni list RS, št. 15/96. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO710>.
- Milunovič, Vilma. 2009. Pregled sistema financiranja občin v zadnjem desetletju. V *Lokalna demokracija III: Ob petnajsti obletnici lokalne samouprave v Sloveniji*, ur. Miro Haček, 173–194. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Ministrstvo za javno upravo. 2018. *Skupne občinske uprave*. Dostopno prek: <http://www.mju.gov.si/>.
- Municipal Cooperation. 2014. *Inter-municipal cooperation*. Dostopno prek: <http://www.municipal-cooperation.org/>.
- Napast, Stanislav. 2009. Skupne občinske uprave občin od prvih začetkov do danes. V *Zbornik II. Posveta, Delovanje skupnih občinskih uprav v Sloveniji*, ur. Franci Žohar, 6–10. Dostopno prek: http://arhiv2014.skupnostobcin.si/fileadmin/sos/datoteke/pdf/NOVICE/ZBORNII._Posveta_SOU-_februar_2009.pdf.
- Oates, Wallace E. 2008. On the Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions. *National Tax Journal* 61 (2): 313–334.
- OECD. 2011. *OECD Territorial Reviews: Slovenia 2011*. Paris: OECD.
- Oplotnik, Žan in Boštjan Brezovnik. 2004. Financing local government in Slovenia. *Post-Communist Economies* 16 (4): 483–496.
- Osoian, Ion, Sirodoev, Igor, Veveriță, Eugenia in Valeriu Prohnițchi. 2010. *Analytical study on optimal administrative-territorial structure for Republic of Moldova*. Kišinjev: Centru Analitic Independent.
- Pevcin, Primož. 2013. Finančni menedžment na lokalni ravni: učinki transfernih prihodkov na davčni napor in zagotavljanje lokalnih javnih dobrin. V

- Sodobni pristopi, metrike in kazalniki za spremljanje in vrednotenje javnih politik, ur. Mirko Vintar, Aleksander Aristovnik in Ljupčo Todorovski, 167–177. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Pevcin, Primož. 2017. The evidence on the existence of economies of scale in local government units. V *The economies of Balkan and Eastern Europe Countries in the changed world*, ur. Anastasios Karasavvoglou, Persefoni Polychronidou in Fotini Perdiki, 379–384. Split: Kne Social Sciences.
- Pevcin, Primož. 2018. The analysis of the implementation of municipal cooperation and merger strategies: case study for Slovenia. *Economics and Culture* 15 (1): 15–21.
- Računsko sodišče RS. 2012. *Ureditev področja občin. Revizijsko poročilo*. Ljubljana: Računsko sodišče RS.
- Računsko sodišče RS. 2017. *Financiranje primerne porabe občin. Revizijsko poročilo*. Ljubljana: Računsko sodišče RS.
- Schwab, Christian, Bouckaert, Geert in Sabine Kuhlmann. 2017. Autonomy, Performance, Participation: Lessons from the Comparative Study of Local Public Sector Reforms. V *The Future of Local Government in Europe, Lessons from Research and Practice in 31 Countries*, ur. Christian Schwab, Geert Bouckaert in Sabine Kuhlmann, 11–22. Baden-Baden: Nomos.
- Slack, Enid. 2007. Grants to Large Cities and Metropolitan Areas. V *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*, ur. Robin Boadway in Anwar Shah, 453–481. Washington: World Bank.
- Simister, Nigel in Vera Scholz. 2017. *Types of Evaluation*. Oxford: INTRAC.
- Soguel, Nils C. 2006. The inter-municipal cooperation in Switzerland and the trend towards amalgamation. *Urban Public Economic Review* (6): 169–188.
- Steen, Trui, Teles, Filipe in Harald Torsteinsen. 2017. Improving Local Service Delivery: Increasing Performance through Reforms. V *The Future of Local Government in Europe, Lessons from Research and Practice in 31 Countries*, ur. Christian Schwab, Geert Bouckaert in Sabine Kuhlmann, 53–77. Baden-Baden: Nomos.
- SURS. 2016. *SI-Stat podatkovni portal*. Ljubljana: Statistični urad RS. Dostopno prek: <http://www.stat.si/>.
- UN-Habitat. 2009. *Guide to municipal finance*. Nairobi: United Nations.
- Zakon o financiranju občin*. 2008. Uradni list RS, št. 57/2008. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO4615>.
- Zakon o lokalni samoupravi*. 1993. Uradni list RS, 72/93. Dostopno prek: <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina?urlid=199372&stevilka=2629>.
- Žohar, Franci. 2019. *Analiza zahtevkov za sofinanciranje dela Skupnih občinskih uprav za leto 2018*. Prispevek predstavljen na XII. Posvetu o delovanju skupnih občinskih uprav v Sloveniji, Straža, 15. maj.

EVALUATION OF THE DEVELOPMENT AND STATUS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN SLOVENIA WITH HIGHLIGHT ON LOCAL AUTHORITIES FINANCING AND AMALGAMATION

Summary

The paper presents the outcome and impact evaluations of the development of local self-government in Slovenia since the implementation of reform and the re-establishment of local self-government in 1994. Given the context, the paper focuses on the end of phase summative evaluation. During the last quarter of century, the development of local self-government has been earmarked with the increasing territorial fragmentation, since the number of municipalities has more than tripled to the existing 212. This fragmentation has been plagued with the issues of ensuring cost-effectiveness of municipal administration and service provision. This has been tackled, due to the legal and constitutional limitations, mainly through the increasing inter-municipal cooperation. The second exposed issue relates to the existing municipal financing system, which puts limits on the achieving larger financial autonomy of municipalities. These two issues should also be acknowledged in the future, when local self-government policy-making is performed.

Key words: *local self-government; territorial fragmentation; municipal consolidations; inter-municipal cooperation; local autonomy.*

VREDNOSTI INDEKSA TRANSPARENTNOSTI OBČINSKIH PRORAČUNOV V SLOVENIJI¹

Maja KLUN²

Povzetek

V prispevku so predstavljeni rezultati merjenja indeksa transparentnosti občinskih proračunov v Sloveniji za štiri zaporedna leta, in sicer od leta 2016 do 2019. Indeks je izmerjen za vse slovenske občine s pomočjo pregledovanja spletnih strani občin. Z njim ocenjujemo prisotnost petih dokumentov, povezanih z občinskim proračunom. Rezultati kažejo, da se je v prvih treh opazovanih obdobjih indeks povečeval, v zadnjem opazovanem obdobju pa je padel, kar je rezultat volitev za župane in tudi oblikovanja novih občinskih svetov, ki so začeli delovati v opazovanem obdobju. Iz analize izhaja, da največ občin objavlja na svojih spletnih straneh sprejeti proračun, najmanj občin pa uporablja tako imenovan proračun za občane – torej poenostavljen prikaz, razlago proračunske porabe.

-
- 1 Raziskava je bila delno financirana s pomočjo hrvaškega raziskovalnega sklada v okviru projekta IP-2014-09-09-3008 in ARRS v okviru projekta ID P5-0093.
 - 2 Dr. Maja KLUN je redna profesorica na Univerzi v Ljubljani, Fakulteti za upravo. Kontakt: maja.klun@fu.uni-lj.si

Ključne besede: lokalna samouprava; indeks transparentnosti; lokalni proračun; Slovenija.

1 Uvod

Novejši pristopi k dobremu upravljanju v javnem sektorju kot enega od načel dobrega upravljanja omenjajo tudi transparentnost, ki se pogosto pojavlja skupaj z načelom dostopnosti do podatkov oziroma odprtim dostopom. Čeprav se na ravni držav pojavljajo vedno novi portali javno dostopnih podatkov, transparentnost ne pomeni le dostopa do podatkov. Najširše pojmovanje transparentnosti pomeni tudi seznanjanje javnosti z ukrepi, pomenom teh ukrepov za razvoj družbe in tako dalje. O pomenu večje transparentnosti delovanja javnih organov in porabe javnih sredstev najdemo osnove tudi v nekaterih teoretičnih pristopih. Gotovo je najbolj znana teorija principala, vendar lahko osnove iščemo tudi v neoinstitucionalni teoriji, teoriji legitimnosti in teoriji fiskalne iluzije. V okviru teorije principala je transparentnost predstavljena kot orodje podajanja informacij javnega menedžmenta (agenta) svojim državljanom (principal), saj s tem javnosti svoje odločitve in ukrepe predstavijo kot ustrezne ter upravičijo svoja dejanja v skladu z interesi, ki jih javnost od njih pričakuje (Alt in drugi 2001; Jensen in Meckling 1976; Fama 1980; Barro 1973; Ferejohn 1986). Večja transparentnost namreč zmanjšuje asimetrijo informacij med izvoljenimi uradniki in javnostjo, poveča se zaupanje javnosti in učinkovitost delovanja javnega sektorja ter se s tem zmanjšuje problem odnosa agenta in principala, ki ga teorija definira. Bolívar in drugi (2013) so v svojih raziskavah poleg teorije principala omenjali tudi neoinstitucionalno teorijo. V skladu s to teorijo zunanji deležniki vplivajo na delovanje javnih organizacij, da le-te delujejo legitimno in sprejemajo družbeno ustrezne ukrepe (Meyer in Rowan 1977; Scott 1987; Powell 1991). Podobno kot teorija principala tudi teorija legitimnosti zagovarja stališče, da uradniki želijo razkriti informacije o njihovem delovanju, saj s tem promovirajo legitimna dejanja organizacije in vplivajo na večje zaupanje v politične odločitve, ki jih sprejemajo. Javnost tako ukrepe dojema kot bolj legitimne (Heald

2006; de Fine Licht in drugi 2011). Tudi teorija o fiskalni iluziji temelji na predpostavki kot že omenjeni dve, in sicer da izvoljeni funkcionarji ne želijo razkriti svojih dejanj. Alesina in Perotti (1996) pojasnjujeta, da teorija temelji na predpostavki, da državljani (davkoplačevalci) niso sposobni ovrednotiti in oceniti vseh stroškov izvajanja javnih programov/projektov. Večja fiskalna transparentnost ta problem zmanjšuje, saj se «iluzija» o nižjih stroških in precenjenih koristih javne porabe zmanjša. Ross in Mughan (2018) podrobneje predstavita možne razlage fiskalne iluzije in podvrste, v svoji raziskavi pa se osredotočita na dodatno verzijo fiskalne iluzije, in sicer razvijeta tako imenovan model pozornosti javnosti. Namreč, od aktivnosti prebivalcev in drugih deležnikov je odvisno, koliko informacij javnost sploh pričakuje od uradnikov in/ali izvoljenih politikov. Manjše kot je zanimanje javnosti, manj informacij bo dostopnih.

V predstavljenem prispevku se osredotočamo na oceno fiskalne transparentnosti in ne argumentiramo teoretičnih pristopov. Fiskalna transparentnost ali transparentnost porabe javnih sredstev ali proračunska transparentnost so pogosto uporabljeni izrazi, povezani s prikazom podatkov proračunske porabe in proračunskih prihodkov na vseh ravneh delovanja države. Večji poudarek na transparentnosti javne porabe je ponovno prišel do izraza v času krize, ko je bilo še toliko bolj pomembno, da v okviru varčevalnih ukrepov javnost zazna omejenost finančnih sredstev za javno dobro. Z razvojem pojma transparentnosti so se pojavljala tudi različna vrednotenja stopnje transparentnosti. Največ vrednotenj oziroma merjenj je bilo narejenih na ravni državnega proračuna. IBP (*international budget partnership*) sedaj meri indeks transparentnosti redno s pomočjo kompleksnega vprašalnika, ki ga izpolnijo strokovnjaki iz posameznih držav. Prav tako obstaja še vrsta drugih metod merjenja, ki jih promovirajo nadnacionalna združenja, na primer OECD, Mednarodni denarni sklad, Svetovna banka in druge. Pri pregledu literature s področja fiskalne transparentnosti najdemo še vrsto drugih pristopov in merjenj po posameznih državah ali primerjalnih raziskav, ki vključujejo več držav skupaj. Med njimi najdemo tudi nekaj ovrednotenj za Slovenijo. Te raziskave so prikazane podrobneje v naslednjem poglavju. Poleg samega merjenja transparentnosti najdemo

tudi druge raziskave, ki se osredotočajo na učinke večje transparentnosti (v smislu manjše koruptivnosti, hitrejše gospodarske rasti, tujih vlaganj in tako dalje) ali pa na dejavnike, ki vplivajo na višjo fiskalno transparentnost (na primer razvitost, politični dejavniki, demografski dejavniki in podobno).

V prispevku so predstavljeni rezultati štiriletne raziskave, s pomočjo katere smo za štiri zaporedna leta ovrednotili indeks transparentnosti proračunov slovenskih občin na svetovnem spletu. Gre za prvo merjenje, ki vsebuje pregled vseh slovenskih občin, ki se osredotoča na dostopnost proračunskih dokumentov na spletnih straneh občin in ki je izvedeno periodično v enakem časovnem obdobju ter za več zaporednih let.

Osrednje raziskovalno vprašanje, ki smo si ga zastavili, je bilo, ali so vsi zakonsko določeni proračunski dokumenti dostopni na spletni strani občin in drugo, ali se merjeni indeks transparentnosti v slovenskih občinah povečuje.

Kot že omenjeno, je v nadaljevanju najprej predstavljen pregled nekaterih raziskav ocenjevanja transparentnosti v tujini in v Sloveniji, sledita predstavitev metodologije in rezultati raziskave. Prispevek se konča s sklepnimi ugotovitvami.

2 Pregled dosedanjih raziskav

Vrednotenje transparentnosti proračunov posameznih držav merijo različne institucije. Prav tako je bila opravljena vrsta raziskav, ki so povezane s transparentnostjo proračunov v posameznih državah in tudi primerjalno med več državami (na primer Alesina in Perotti 1996; Alesina in drugi 1999; Bastida in Benito 2007; Wehner and Renzio 2013). Avtorji uporabljajo različne metode merjenja, prav tako različne metode; v svojih dokumentih navajajo tudi nadnacionalne organizacije. Tako na primer OECD (2002) predstavlja dobre prakse proračunske

transparentnosti, Mednarodni denarni sklad je predstavil (IMF 2014) možni način merjenja fiskalne transparentnosti, IBP pa vsaki dve leti opravi merjenje s pomočjo vprašalnikov (IBP 2017). Vse te metode in pravila so vodila do razvoja različnih vprašalnikov in meritev, ki so bili osnova za merjenje indeksov proračunske transparentnosti (Tekeng in Sharaf 2015; Bolívar in drugi 2013; Jarmuzek in drugi 2009; Bastida in Benito 2007).

Merjenje indeksov transparentnosti lokalnih proračunov in vrednotenje transparentnosti na lokalni ravni je manj pogosto. Kroth (2012) navaja, da je razlog v tem, da so naloge na lokalni ravni različne, da obstajajo različni nivoji lokalnih samouprav in da so stopnje decentralizacije pobiranja in porabe javnih prihodkov različne. Zaradi teh elementov je nujno poznati razmere na lokalni ravni, da je vrednotenje transparentnosti lokalnih proračunov ustrezno. Tudi Guillamón in drugi (2011) v svoji raziskavi poudarjajo, da je merjenje transparentnosti lokalnih proračunov bolj kompleksno. Prve zametke za merjenje in primerjavo transparentnosti proračunov na lokalnih ravni vidi Kroth (2012) v navodilih za lokalne proračune, ki jih je pripravila svetovna banka v okviru "Public Expenditure and Financial Accountability" (PEFA). Pilotno študijo analize lokalnih proračunov je leta 2012 izvedel IBP v desetih partnerskih državah (IBP 2013). Poleg nadnacionalnih združenj najdemo ocene transparentnosti lokalnih proračunov tudi v posameznih državah, izvedli pa so jih različni raziskovalci. V ZDA sta Beales in Thompson (2010) ocenila transparentnost 134 lokalnih enot v Virginiji. Pri tem sta preverjala dostopnost informacij na spletu z uporabo 16 meril. Transparentnost proračunov za občine v Galiciji so opravili Santiago-Boubeta in drugi (2010) ter Caamaño-Alegre in drugi (2013). Uporabili so metodologijo mednarodnega denarnega sklada. Z uporabno metodologijo IBP je Kroth (2012) opravil analizo za več južnoameriških držav ter Indijo, Malezijo, Mongolijo in Malija. Za Brazilijo, Indonezijo in Tanzanijo sta z uporabo IBP metodologije transparentnost lokalnih proračunov ocenjevala tudi Lawson in Alvarez (2013). Ma in Wu (2011) sta z uporabo različnih virov določila fiskalno transparentnost v 31 provincah na Kitajskem. Ott in drugi (2014) so preverili dostopnost proračunskih dokumentov na spletnih straneh

lokalnih skupnosti za Hrvaško. Merjenje sedaj poteka vsako leto in ima veliko medijsko odmevnost. Na spletnih straneh Inštituta za javne finance, ki opravlja raziskavo, pa je objavljen tudi interaktivni zemljevid, ki kaže vsakoletno oceno. Pregledovanje spletnih strani pri ocenjevanju transparentnosti lokalnih proračunov je bilo opravljeno tudi za izbrano regijo na Češkem (Sedmíhradská 2015), v Romuniji (Pintea in drugi 2013; Pintea 2014) in v izbranih ameriških mestih (Styles in Tennyson 2007).

Slovenija je vključena v periodično merjenje, ki ga izvaja IBP in dosega relativno visoko oceno, saj se uvršča v zgornjo tretjino lestvice oziroma med države s tako imenovano visoko stopnjo dostopnosti do podatkov, povezanih s proračunom (IBP 2017). V zadnjem objavljenem merjenju je dosegla 69 točk od 100, glavne pomanjkljivosti, ki so jih raziskovalci zaznali, pa izhajajo iz prepozne objave predloga proračuna. Prav tako je v priporočilu navedeno, da bi bila ocena izvajanja proračuna in predvsem zaključnega računa boljša z vidika presojanja doseganja učinkov in vrednosti kazalnikov (IBP 2017). Nekatere druge ocene, ki so povezane s Slovenijo, najdemo tudi v drugih raziskavah. Jarmuzek in drugi (2006) so v raziskavo zajeli 27 držav in ocenili javno dostopne podatke glede procesa in izvajanja proračuna. Metodologija, ki so jo uporabili, vključuje vprašalnik, ki ga priporoča mednarodni denarni sklad. Glede na rezultate se je Slovenija skupaj z Madžarsko v kategoriji držav centralne in vzhodne Evrope uvrstila med najboljše. Češka in Poljska sta po ocenah raziskave med najmanj transparentnimi državami v skupini držav centralne in vzhodne Evrope (Jarmuzek in drugi 2006).

V Sloveniji merjenje transparentnosti občinskih proračunov do prikazane raziskave ni bilo. Najdemo pa nekatere druge vidike ugotavljanja oziroma ocenjevanja spletnih strani občin. Tako sta na primer Kukovič in Brezovšek (2015) ugotavljala možnost participacije državljanov na lokalni ravni preko orodij, dostopnih na spletnih straneh občin. Leta 2010 je Inšpektorat za javno upravo v 210 občinah izvedel analizo o izvajanju Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (katerega del je tudi zaključni račun občinskih proračunov) v obliki ankete, ki mu je

sledil pregled spletnih strani. Povzetek v obliki zapisnika ugotavlja, da občine na svojih spletnih straneh ne objavljajo vseh potrebnih informacij. Kadunc (2016) je pri preverjanju spletnih strani občin v okviru informacij javnega značaja ugotovila, da ima le 62 odstotkov občin v celoti objavljen zaključni račun. Prvo merjenje indeksa transparentnosti lokalnih proračunov v Sloveniji po predstavljeni metodi v nadaljevanju je bilo ocenjeno za proračunsko leto 2015, rezultati prvega merjenja pa so bili objavljeni na Dnevih slovenske uprave leta 2016 (Klun in drugi 2016). Zanimivo je, da je po predstavitvi prispevka o prvem merjenju indeksa lokalne proračunske transparentnosti Ministrstvo za javno upravo izdalo dopis, v katerem občinam svetuje, da na svojih spletnih straneh objavijo vseh pet dokumentov, ki jih preverja naša raziskava. V tem dopisu predlagajo tudi objavo proračuna za občane, to je poenostavljeno razlago ali prikaz porabe proračunskih sredstev, ki je zajet v omenjeni indeks. Kot je razvidno v nadaljevanju, dopis ni dosegel zelenega učinka.

3 Metodologija

Vrednotenje indeksa transparentnosti občinskih proračunov v Sloveniji je bilo prvič izvedeno leta 2016, in sicer za obdobje 2015/16. V naslednjih treh letih se je vrednotenje nadaljevalo z enako metodologijo in v istem časovnem intervalu. Tako smo spremljali prisotnost izbranih proračunskih dokumentov na spletnih straneh občin v Sloveniji. Izbrana metodologija je enaka metodologiji, ki jo izvajajo na Hrvaškem, saj je del projekta potekal pod njihovim okriljem. Metodologija, ki jo uporabljajo Ott in drugi (2014), je bila torej osnova tudi za našo raziskavo. Poglavitni namen določitve indeksa je v tem, da se preveri, ali so na spletni strani posamezne občine objavljeni vsi dokumenti, ki so povezani s proračunom občine. Zakonodaja določa, da mora biti sprejeti proračun predstavljen javnosti, o vseh ostalih dokumentih, povezanih s proračunom, pa mora biti opravljeno poročanje občinskemu svetu in/ali Ministrstvu za finance. Indeks je tako določen s tem, da se s pregledom spletnih strani občin ugotavlja, ali so dokumenti, povezani s proračunom, objavljeni za

javnost. V raziskavi smo preverjali, ali so bili v obdobju od decembra do aprila izbranega leta objavljeni naslednji dokumenti:

- predlog proračuna za izbrano leto – upošteva se kakršen koli dokument, ki ima v naslovu predlog ali osnutek proračuna na spletni strani občine, ne glede na to, ali je objavljen posebej ali kot del dokumentacije za obravnavo na seji;
- sprejeti proračun za izbrano leto – upoštevajo se odlok o sprejetem proračunu, sprejeti proračun samo kot dokument ali objavljen sprejeti proračun v lokalnem uradnem listu ali lokalnem časopisu. Pogoji je, da je dokument objavljen na spletni strani občine (torej tudi kot del uradnega lista ali časopisa). Upošteva se tudi odlok o začasnem financiranju, če proračun ni bil sprejet pravočasno. Če je sprejeti proračun objavljen v povezavi na drugo spletno stran, ki na primer objavlja informacije javnega značaja občin, se šteje, da dokument ni dostopen na občinski spletni strani;
- polletno poročilo o izvrševanju proračuna za preteklo leto (torej za leto pred izbranim letom) – šteje se, da je dokument objavljen, če je objavljen ločeno ali kot del dokumentacije seje občinskega sveta in je iz naslova dokumenta jasno razvidno, da gre za polletno poročilo;
- zaključni račun proračuna za predhodno leto izbranega leta – šteje se, da je dokument objavljen, če je objavljen ločeno ali kot del dokumentacije seje občinskega sveta in je iz naslova dokumenta jasno razvidno, da gre za zaključno poročilo;
- proračun za občane – če na spletni strani občine obstaja kakršna koli poenostavljena razlaga proračuna in njegovega pomena ali splošna razlaga (tudi navodila, publikacije, prezentacije in tako dalje).

Če so na spletni strani občine dostopni vsi navedeni dokumenti, je doseženi indeks enak 5; prisotnost vsakega od naštetih dokumentov torej prinaša eno točko k indeksu. Gre za enostaven pristop k merjenju indeksa, ki je preverljiv. Ker je za raziskavo določeno točno časovno obdobje (glede na časovnico, ki jo določa zakonodaja), je indeks zajet v času in ne pomeni nujno, da kasneje določen dokument ni objavljen ali dostopen na spletu. Prav tako po naših ugotovitvah kar nekaj občin dokumente javnega značaja objavlja na spletni strani Lex localis in ima na svoji spletni strani zgolj povezavo na drugo spletno stran. Tudi v tem

primeru je indeks take občine ocenjen nižje, čeprav bi dokumente lahko našli na svetovnem spletu, ne pa na spletni strani občine. To sta tudi največji omejitvi predstavljene raziskave in rezultatov. Glavni razlog za tako natančno opredelitev je v tem, da smo uporabili enak način kot druge raziskave, ki so se osredotočale na spletne strani občin ter s tem omogočili primerjavo neposredno z indeksom na Hrvaškem.

4 Rezultati

Rezultati štiriletnega merjenja indeksa transparentnosti občin kažejo, da se je indeks prva opazovana tri leta povečeval, v zadnjem opazovanem obdobju pa je indeks padel na vrednost pod 3. Padec vrednosti indeksa je po eni strani pričakovan, saj so bile konec leta 2018 županske volitve in so se ustanavljali novi občinski sveti, ki so začeli delovati večinoma šele v začetku leta 2019, posledično so določene dokumente sprejemali kasneje. Posebej je to razvidno na podlagi ocenjenega indeksa tako, da je k padcu vrednosti indeksa najbolj prispeval nizek odstotek objavljenih zaključnih računov lokalnih proračunov v zakonskem roku. V zadnjem opazovanem obdobju je do konca marca 2019 zaključni račun za leto 2018 na svojih spletnih straneh objavilo le 25 odstotkov občin. Prav tako je opazen padec prikazov in razlag proračunov na spletnih straneh občin. Kljub naraščanju v preteklih treh opazovanih obdobjih je vrednost indeksa še vedno relativno nizka. K temu sicer pripomore dejstvo, da v Sloveniji ni uradno sprejeto priporočilo OECD k objavi proračuna za državljane, ki na bolj prijazen in razumljiv način prikazuje bistvene elemente sprejetih proračunov. Že na državni ravni Ministrstvo za finance prikazuje proračun po teh priporočilih šele zadnjih nekaj let, na občinski ravni pa je to prava redkost. To kažejo tudi rezultati, saj je bilo največ prikazov in razlag proračunov opaženih leta 2018, pri skoraj 30 odstotkih občin,³ vendar kot navedeno, je s prihodom novih županov ta delež ponovno nizek, saj leta 2019 le 14

3 Glej slikovni prikaz v Prilogi.

odstotkov občin objavlja opis ali prikaz proračuna na svojih spletnih straneh. K nižjemu indeksu je v zadnjem opazovanem obdobju prispeval tudi manjši odstotek občin z objavljenim predlogom proračuna, kar je verjetno tudi posledica volitev. Je pa opazno povečevanje prisotnosti polletnega poročila. Ta je predvsem posledica objave gradiv za seje občinskega sveta, ki so vedno bolj prisotna na spletnih straneh občin. Kot je razvidno iz rezultatov, je najpogostejši dokument, objavljen na spletni strani občin, sprejeti proračun. Tega namreč objavlja 95 odstotkov vseh občin, leta 2018 pa je bil ta delež celo 98 odstotkov. Podrobnejši rezultati za posamezno opazovano leto so prikazani v spodnji preglednici.

Preglednica 1: Izmerjeni povprečni indeks transparentnosti občinskih proračunov v Sloveniji in prisotnost posameznih dokumentov na spletnih straneh občin (v odstotkih)

	Predlog proračuna	Sprejeti proračun	Polletno poročilo	Zaključni račun	Proračuna za občane	INDEKS
2016	92	95	55	87	20	3,49
2017	91	94	76	73	20	3,54
2018	87	98	70	83	29	3,67
2019	75	95	80	25	14	2,89

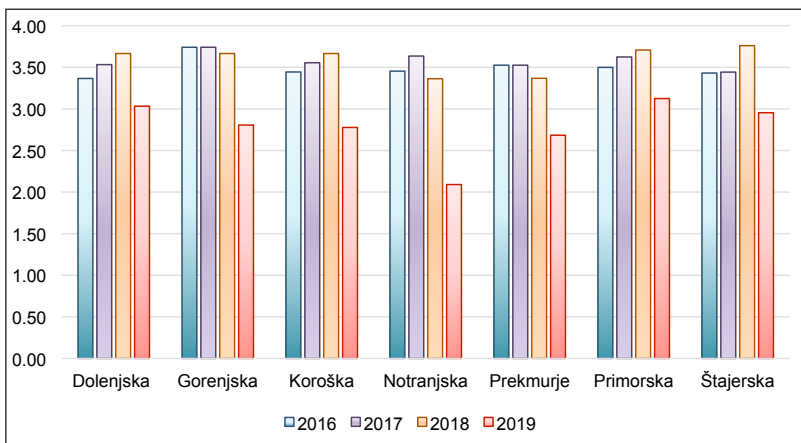
Vir: Lastna raziskava.

Pregledovanje spletnih strani občin in iskanje želenih dokumentov ni preprosto. Proračunski dokumenti se namreč na spletnih straneh občin pojavljajo na različnih mestih. Nekatere občine spet tretje pod informacijami javnega značaja in tako dalje. Redko imajo občine samostojni zavihek ali podzavihek z nazivom proračun in potem na tem mestu objavljene vse potrebne dokumente. Za večino občin, ki imajo tak zavihek, vsebuje ta stran tudi krajše razlage ali prikaze proračuna. Najtežje je poiskati polletno poročilo, saj je v večini primerov leta del gradiva sej občinskega sveta. Torej je treba pri iskanju tega podatka preveriti vsa gradiva sej občinskega sveta. Največkrat je polletno poročilo na sejah občinskega sveta, ki se odvijajo od junija do oktobra. Čeprav je na dnevnem redu seje prikaz polletnega poročila, to še ni nujno tudi del gradiv za sejo, kjer večinoma najdemo polletno poročilo na spletnih straneh občin.

Delež občin, ki dosegajo indeks 5, je v povprečju 20 odstotkov, torej le manjši del občin dosegata polno vrednost indeksa. Prav tako najdemo v zadnjih dveh opazovanih obdobjih tudi primere, ko na spletni strani občine ni objavljeno niti eno proračunsko gradivo in občine dosegajo indeks 0. Če je bil razlog leta 2017 za tak rezultat v tem, da je občina v opazovanem obdobju prenavljala spletno stran, v zadnjem obdobju to ni bil razlog niti enkrat. Zanimivo je, da rezultati kažejo tudi na dejstvo, da odstotek občin, ki objavljajo predlog proračuna, pada, čeprav je zakonsko določeno pri postopku sprejemanja proračuna, da mora biti proračun za določen čas dan v javno razpravo.

Indeks transparentnosti občinskih proračunov smo primerjali tudi glede na statistične regije v Sloveniji. Rezultati kažejo, da se je v štirih regijah indeks do zadnjega opazovalnega obdobja povečeval, v eni regiji je gibanje indeksa nihalo, v dveh regijah pa je indeks v povprečju padal. Najbolj nestabilna ocena gibanja indeksa je v notranjski regiji, kjer je zabeležen tudi večji padec indeksa v zadnjem opazovalnem obdobju (podrobneje glej Grafikon 1).

Grafikon 1: Primerjava indeksa transparentnosti po statističnih regijah za opazovana leta



Vir: Lastna raziskava.

V okviru raziskave smo preverili tudi vpliv nekaterih dejavnikov na indeks v posamezni občini. Rezultati kažejo, da imajo višji indeks občine, ki so bolj razvite, ki so večje in v katerih je zabeležen boljši socialni status občanov (podrobneje glej Benčina in drugi 2019).

5 Zaključek

Ocenjeni indeks proračunske transparentnosti občin kaže na to, da občine v Sloveniji na svojih spletnih straneh ne objavljajo vseh dokumentov, povezanih s proračunom, ki jih določa zakonodaja. Res je, da zakonodaja ne določa načina objave proračunskih dokumentov, vendar bi v sedanjem času pričakovali, da je spletna stran občine najboljši vir podajanja informacij. Tudi raziskave v preteklih letih so ugotovljale, da občine vseh dokumentov nimajo javno dostopnih, čeprav bi jih morale imeti. Ocenjeni indeks ima sicer nekaj pomanjkljivosti, saj zaradi izbrane metodologije lahko podceni dostopnost občinskih proračunskih dokumentov. Metodologija namreč določa, da morajo biti dokumenti na spletni strani občin, čeprav nekatere občine določene proračunske dokumente objavljajo tudi na drugih spletnih straneh (ne na občinskih). Prav tako je merjenje izvedeno v točno določenem časovnem intervalu, torej do konca meseca marca, ko naj bi bil objavljen zadnji proračunski dokument, to je zaključni račun. Če torej posamezne občine zamujajo s sprejetjem zaključnega računa, se to v indeksu kaže kot nedostopnost tega dokumenta, čeprav je kasneje lahko objavljen na spletni strani občine. Brez teh dveh omejitev bi bil ocenjeni indeks verjetno nekoliko višji, vendar še vedno ne bi dosegli povprečne ocene 4. Če tako imenovan proračun za občane ni obvezen in ne obstaja zaveza za objavo poenostavljenega prikaza proračuna, bi pričakovali, da so vsaj ostali dokumenti dostopni javnosti. Prav tako ugotavljamo, da so proračunski dokumenti na spletnih straneh občin večinoma razpršeni, saj jih najdemo na različnih mestih spletne strani. Nobena občina ni imela vseh 5 dokumentov na enem zavihku ali v okviru rubrike proračun. Na teh mestih občine večinoma objavljajo sprejeti proračun, nekatere tudi zaključni račun. Redko je prisoten tudi predlog proračuna,

polletno poročilo pa večinoma najdemo v gradivih za sejo občinskega sveta. Večinoma v gradivih za seje občinskega sveta najdemo tudi ostale dokumente, ki pa so seveda razporejeni na različne seje zaradi svojega časovnega okvirja.

Transparentnost občinskih proračunov v Sloveniji bi se torej lahko izboljšala. Deloma smo za relativno skromno dostopnost občinskih proračunov krivi tudi občani sami, saj večinoma kot deležniki ne spremljamo teh informacij. Ob prvi predstavitvi indeksa leta 2016 je bilo avdienci konference zastavljeno vprašanje, koliko prisotnih je kdaj pogledalo/preverilo občinskih proračun občine, v kateri živijo. V predavalnici z 200 udeleženci so to storili le trije, kar je jasen znak zanimanja javnosti (in posledično tudi zanimanja občin) za objavo teh dokumentov. V zadnjih dveh letih v občinah opazimo trend k participativnemu proračunu. Občine vabijo občane k soodločanju o proračunski porabi. Verjetno so to prvi koraki, ki bi lahko služili kot motivator za občane, da bodo bolj pozorno spremljali občinske proračune in se v večji meri seznanjali s proračunskimi dokumenti. Posledično pa se bo izboljšala tudi transparentnost.

Reference

- Alesina, Alberto in Roberto Perotti. 1996. Fiscal Discipline and the Budget Process. *The American Economic Review* 86 (2): 401–407.
- Alesina, Alberto, Hausmann, Ricardo, Hommes, Rudolf in Ernesto Stein. 1999. Budget institutions and fiscal performance in Latin America. *Journal of Development Economics* 59 (2): 253–273.
- Alt, James E., Lassen, David Dreyer in David Skilling. 2001. Fiscal transparency, gubernatorial popularity, and the scale of government: evidence from the states. *EPRU Working Paper 2001-16*. Copenhagen: University of Copenhagen, Department of Economics.
- Barro, Robert J. 1973. The Control of Politicians. An Economic Model. *Public Choice* 14 (Spring): 19–42.
- Bastida, Francisco in Bernardino Benito. 2007. Central Government Budget Practices and Transparency: An International Comparison. *Public Administration* 85 (3): 667–716.

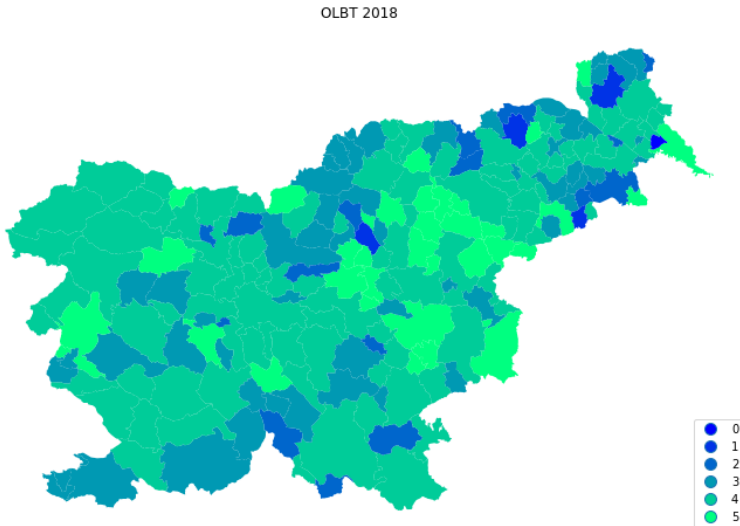
- Beales, Jeremy in Michael W. Thompson. 2010. *Government Transparency in Virginia: How Localities Compare*. Dostopno prek: http://www.thomasjeffersoninst.org/pdf/articles/Govt_Transparency_LocalGov.pdf.
- Benčina, Jože, Klun, Maja in Lan Umek. 2019. Analysis of the local budget transparency index in the last three years: the case of Slovenia. *Public Finance Quarterly* 65 [v procesu objave].
- Bolívar, Manuel Pedro Rodriguez, Pérez, Maria del Carmen Caba in Antonio M. López-Hernández. 2013. Online Budget Transparency in OECD Member Countries and Administrative Culture. *Administration & Society* 47 (8): 943–982.
- Caamaño-Alegre, Jose, Lago-Peñas, Santiago, Reyes-Santias, Francisco in Aurora Santiago-Boubeta. 2013. Budget Transparency in Local Governments: An Empirical Analysis. *Local Government Studies* 39 (2): 182–207.
- de Fine Licht, Jenny, Naurin, Daniel, Esaiasson, Peter in Mikael Gilljam. 2011. *Does transparency generate legitimacy? An experimental study of procedure acceptance of open and closed-door decision-making, working paper*. Gothenburg: The Quality of Government Institute, University of Gothenburg.
- Fama, Eugene F. 1980. Agency Problems and the Theory of the Firm. *Journal of Political Economy* 88 (2): 288–307.
- Ferejohn, John. 1986. Incumbent Performance and Electoral Control. *Public Choice* 50 (1/3): 5–25.
- Guillamón, Maria-Dolores, Bastida, Francisco in Bernardino Benito. 2011. The Determinants of Local Government's Financial Transparency. *Local Government Studies* 37 (4): 391–406.
- Heald, David. 2006. Varieties of transparency. V *Transparency: The Key to Better Governance?*, ur. Christopher Hood in David Heald, 25–43. Oxford: Oxford University Press.
- IBP. 2013. *Subnational Open Budget Survey Methodology And Questionnaire*. Dostopno prek: <https://www.internationalbudget.org/publications/subnational-open-budget-survey/>.
- IBP. 2017. *Open budget survey document availability tracker: Slovenia*. Dostopno prek: <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-CS-Slovenia-English.pdf>.
- IMF. 2014. *The Fiscal Transparency Code*. Dostopno prek: <http://blog-pfm.imf.org/files/ft-code.pdf>.
- Jarmuzek, Mariusz, Polgar, Eva Katalin, Matousek, Roman in Jens Hölscher. 2006. *Fiscal Transparency in Transition Economics. Studies and Analyses*. Dostopno prek: http://www.case-research.eu/upload/publikacija_plik/11096266_sa328.pdf.

- Jensen, Michael C. in William H. Meckling. 1976. Theory of the Firm: Managerial Behaviour, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics* 3 (4): 305–360.
- Kadunc, Tina. 2016. *Analiza transparentnosti poslovanja občin [diplomsko delo]*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Klun, Maja, Benčina, Jože in Lan Umek. 2016. Transparentnost lokalnih proračunov v Sloveniji na spletu. V *Učinkovitost storitev + demokratičnost oblasti = dobro upravljanje? e-zbornik referatov*, ur. Mitja Dečman. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Kukovič, Simona in Marjan Brezovšek. 2015. E-Democracy and E-Participation in Slovenian Local Self-Government. *Hrvatska I komparativna javna uprava* 15 (2): 451–474.
- Kroth, Verena. 2012. *Subnational Budget Transparency: An Analysis of Ten Pilot Studies*. Dostopno prek: http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Subnational-Synthesis-Paper_final.pdf.
- Lawson, Andrew in Gonzalo Alvarez. 2013. *International Budget Partnership : Synthesis Report on the piloting of the Subnational Open Budget Survey in Brazil, Indonesia and Tanzania. Final Report submitted by FISCUS Public Finance Consultants, UK for the International Budget Partnership*. Dostopno prek: http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/IBP-Synthesis-Report-on-SN-OBS-Pilot-Surveys_final020714.pdf.
- Ma, Liang in Jiannan Wu. 2011. *What Drives Fiscal Transparency? Evidence from Provincial Governments in China*. 1st Global Conference on Transparency Research, Rutgers University-Newark, May 19–20. Dostopno prek: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1807767.
- Meyer, John W. in Brian Rowan. 1977. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology* 83 (2): 340–363.
- OECD. 2002. *OECD Best Practices for Budget Transparency*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>.
- Ott, Katarina, Bronić, Mihaela in Miroslav Petrušić. 2014. Budget transparency of Croatian counties, cities and municipalities in 2013/2014. *Newsletter* (87). Dostopno prek: <http://www.ijf.hr/upload/files/file/ENG/newsletter/87.pdf>.
- Pintea, Mirela-Oana. 2014. Transparency of local budgets in the Center Region of Romania. *Review of Economic Studies and Research Virgil Madgearu* VII (1): 81–96.
- Pintea, Mirela-Oana, Achim Sorin, Adrian in Viorel Lacătuș. 2013. Transparency of local budgets in the Nord-West Region of Romania. *The Annals of the University of Oradea, Economic Sciences* 22 (1): 931–941.
- Powell, Walter W. in Paul J. DiMaggio (ur.). 1991. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.

- Ross, Justin M. in Siân Mughan. 2018. The Effect of Fiscal Illusion on Public Sector Financial management: Evidence from Local Government Property Assessment. *Public Finance Review* 46 (4): 635–664.
- Santiago-Boubeta, Aurora, Reyes-Santias, Francisco in Jose Caamaño-Alegre. 2010. *Budget Transparency in Local Government: Empirical Analysis on a Sample of 33 Galician Municipalities*. Dostopno prek: <http://www.um.es/dp-hacienda/eep2010/comunicaciones/eep2010-65..pdf>.
- Scott, W. Richard. 1987. The Adolescence of Institutional Theory. *Administrative Science Quarterly* 32 (4): 493–511.
- Sedmíhradská, Lucie. 2015. Budget Transparency in Czech Local Government. *Procedia Economics and Finance* 25: 598–606.
- Styles, Alan K. in Mack Tennyson. 2007. The Accessibility of Financial Reporting of U.S. Municipalities on the Internet. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management* 19 (1): 56–92.
- Tekeng, Yves M. Tehou in Mesbah Fathy Sharaf. 2015. Fiscal Transparency, Measurement and Determinants: Evidence from 27 Developing Countries. *Journal of Economics and Political Economy* 2 (1): 69–91.
- Wehner, Joachim in Paolo de Renzio. 2013. Citizens, Legislators, and Executive Disclosure: The Political Determinants of Fiscal Transparency. *World Development* 41: 96–108.

Priloga

Slika 1: Slikovni prikaz vrednosti indeksa transparentnosti občinskih proračunov za leto 2018



TRANSPARENCY INDEX VALUES OF MUNICIPAL BUDGETS IN SLOVENIA

Summary

In this article, we present the results of evaluation of the online local budget transparency index in Slovenia for four consecutive years, from 2016 to 2019. The evaluation of index is done for all Slovenian municipalities by analyzing municipalities' web pages. Index measure availability of five budget documents. The results show that index was increasing in the first three years of observation and decreased in the last one. The decrease is the result of elections and establishment of new municipalities' councils, which started their work in observed period. We can conclude that the

most of the municipalities publish enacted budget on their web pages and the rarest document is citizens' budget.

Key words: *local self-government; transparency index; local budget; Slovenia.*

REGIONALIZEM - AKTUALNA OPOZORILA IZ PREJŠNJEGA TISOČLETJA

Ciril RIBIČIČ¹

Povzetek

Avtor obravnava opozorila glede ustanavljanja pokrajin, ki so prišla do izraza pri oblikovanju in sprejemanju Ustave Republike Slovenije v letih 1990–1991 in priprav na reformo lokalne samouprave pred letom 1994 ter opozarja na neprepričljivost razlogov, zaradi katerih je bila takrat pokrajina opredeljena kot prostovoljna skupnost občin in ne kot institucija, ki jo vzpostavlja zakon na celotnem ozemlju države hkrati. Pri tem se osredotoča na dileme, ki so aktualne v povezavi z najnovejšimi predlogi za oblikovanje pokrajin v Sloveniji ter pomembne za delovanje lokalne samouprave po vstopu Slovenije v Evropsko unijo. Opozarja tudi na nevarnosti, povezane z predlogom, da bi pokrajine delovale kot širše samoupravne skupnosti, ki pa bi izvrševale tudi naloge državne uprave, torej kot nekakšen upravni okraj.

1 Dr. Ciril RIBIČIČ je zaslužni profesor Univerze v Ljubljani, član Beneške komisije in nekdanji ustavni sodnik. Kontakt: ciril.ribicic@guest.arnes.si

Ključne besede: pokrajine; lokalna samouprava; načelo subsidiarnosti; dvodomnost; Evropska listina lokalne samouprave.

1 Regionalizacija – da ali ne?

Pokrajine v Sloveniji obstoje; vprašanje je samo, kdaj jih bo država ustanovila in jim priznala mesto, ki gre širši ravni lokalne samouprave v demokratičnih evropskih državah. Slovenija bi bila danes drugačna, če bi v času osamosvajanja in sprejemanja Ustave Republike Slovenije prisluhnili argumentom v korist regionalizacije. Bila bi bolj enakomerno razvita, odpornejša na ekonomske krize, bolj vključujoča do iniciativ in predlogov prebivalcev s terena, uspešnejša pri vplivanju na sprejemanje državnih odločitev in pri nadzoru nad upravljalci v državnem centru, učinkovitejša pri črpanju evropskih sredstev in sposobnejša pri reševanju tistih problemov, ki jih je mogoče najceneje in najbolj učinkovito reševati na regionalni ravni. Zato se je smiselno vrniti k razpravi med pristaši in nasprotniki regionalizacije koncem prejšnjega tisočletja ob sprejemanju Ustave in v okviru reforme lokalne samouprave ter poskusiti ponovno ovrednotiti njihove argumente, da ne bi zamudili priložnosti za decentralizacijo še enkrat; tokrat že trinajst let po tem, ko je Ustava na zavezujoč način določila, da se z zakonom na celotnem ozemlju Slovenije oblikujejo pokrajine.

Regionalizacija - da ali ne, je bila ena od najbolj spornih dilem že v času priprav in sprejemanja Ustave Republike Slovenije v začetku devetdesetih let. Kakšna sreča, da so bila ravno pred tridesetimi leti (27. septembra 1989) sprejeta ustavna dopolnila, ki so oznanila, da se je Slovenija naveličala le braniti ustavne pridobitve federalizma pred unitarističnimi in centralističnimi težnjami v Srbiji in v federalnem vrhu in je iz obrambne faze prešla v ofenzivno fazo osamosvajanja, v kateri je začela, če se športno izrazim, narekovati tempo, ki se je po nekaj letih iztekel v osamosvojitvev. Sreča tudi zato, ker bi bila država pred osamosvojitvijo prisiljena sprejeti novo Ustavo, pa kakšna koli bi že bila, če ne bi bila sprejeta dopolnila, ki so pomagala prebroditi

obdobje do sprejema Ustave. Sprejem Ustave je bil torej prestavljen na čas po osamosvojitvi. Na žalost pa je kljub temu Ustava Republike Slovenije uvedla invalidno strukturo lokalne samouprave in tako na nek način prekinila naravne vezi med temelji družbe in vrhovno državno oblastjo. Mislim na ureditev, ki je privedla do razdrobljenih občin, ne pa tudi do vzpostavitve druge ravni samoupravnega organiziranja, ki je ena temeljnih značilnosti sicer raznolike ureditve lokalne samouprave v evropskih državah.

V razpravah o ureditvi lokalne samouprave v Ustavi (1990–1991) sta se izoblikovala dva nasprotna pristopa. Prvi je izhajal iz zamisli, da bi Ustava opredelila samo temeljno raven lokalne samouprave (občino), ki ji priznava samostojnost in se ne spušča niti v njeno notranjo strukturo (krajevna samouprava) niti ne spodbuja povezovanja v širše lokalne skupnosti, ki lahko nastanejo le, če se tako dogovorijo občine. Druga, tej prvi zamisli nasprotna, pa poudarja, da se ustavna ureditev lokalne samouprave ne sme omejiti na občino, poleg tega pa je ne sme urejati tako, da se bo število občin povečalo za petkrat in bodo obenem oskubljene resnejših pristojnosti. Zavzela se je za oblikovanje širše ravni lokalne samouprave, ki bo izraz decentralizacije ustavne ureditve in bo obenem opravljala tudi dekoncentrirane državne pristojnosti (upravnega okraja). Tako bi bil odpravljen «dvotirni upravni sistem» in nastala bi pokrajina, ki bi opravljala en del nalog po načelih lokalne samouprave in subsidiarnosti, drugi del pa po načelih državne uprave in bi svoj vpliv uveljavljala tudi prek drugega, regionalnega doma slovenskega parlamenta (Cerar in Perenič 2001, 1055–1059). Pristaši drugega pristopa s(m)o utemeljevali, da naj Ustava ne odpravi samo enotnosti državne oblasti na horizontalni ravni, temveč naj vzpostavi delitev oblasti tudi vertikalno, torej med državo in lokalnimi skupnostmi (Cerar in Perenič 2001, 1091).

Prepričljivo je zmagala prva zamisel, kar je vodilo do velikega števila majhnih in slabotnih občin in do tega, da je zamisel o pokrajini kot skupnosti občin ostala mrtva črka v Ustavi. Takšno ureditev lahko označimo kot siromašenje lokalne samouprave, ki takšna ne more pomeniti resne protiuteži centralističnemu upravljanju države.

2 Zgodovinski absurd

Poseben zgodovinski absurd je, da je oblast v času sprejemanja Ustave Republike Slovenije zavrnila oblikovanje pokrajin in na njih zgrajenega drugega parlamentarnega doma, ne da bi za to ponudila prepričljive razloge. Verjetno je še najbližje resnici, da je bila ta odločitev posledica ocene, da bi bil lahko ogrožen obstoj mlade slovenske države ali oslABLJENA učinkovitost njenega delovanja. Strah se je povezoval z nevarnostjo, da bi pokrajine utegnile sprožiti dezintegracijske težnje v začetni fazi samostojnosti države in otežiti njeno obrambo pred nevarnostmi, ki so ji grozile od zunaj. Kaže, da je prišlo celo do bojazni, ki ni izključevala nevarnosti odcepitve pokrajin ob mejah s sosednjimi državami, kar bi bila značilnost skoraj vseh pokrajin, ne glede na to, koliko bi jih bilo ustanovljenih. Drugi možni razlog je bil bržkone povezan s strahom, da bi se na širši lokalni ravni ohranjala kontinuiteta z ureditvijo in prakso nekdanjega komunalnega sistema. Dr. France Bučar, ki je bil kot predsednik Državnega zbora najbolj vpliven odločevalec v procesu reforme lokalne samouprave, je šele dolga leta pozneje podprl ustanovitev pokrajin, češ da je kritična faza razvoja Slovenije že za njo in njene enovitosti regionalizacija ne more več ogroziti.

O absurdu govorim zato, ker je celotna politična struktura takratne Slovenije in njenih političnih strank, novih in starih, v polemikah na zvezni ravni nekdanje skupne jugoslovanske države zastopala stališče, da je samostojnost njenih delov prispevek k utrjevanju njene moči in ne nasprotno, kar je trdila srbska politika pod vodstvom Slobodana Miloševića in utemeljevala beograjska ustavnopravna šola. Prepričljivo s(m)o utemeljevali, da skupne države ne ogroža načelo samoodločbe, ki vključuje tudi pravico do odcepitve, temveč zanihanje suverenosti in enakopravnosti narodov. Zakaj bi samo na jugoslovanski ravni imelo svojo težo poudarjanje pomena samostojnosti, prostovoljnosti povezovanja, aktivne participacije republik in avtonomnih pokrajin ter decentralizacije, medtem ko naj bi v okviru članic nekdanje federacije in novonastalih držav veljalo, da so trdnejše in uspešnejše, če so organizirane centralistično?

Omenjeni absurd je toliko večji, če se spomnimo, da je dolga desetletja Slovenija poudarjala kot svojo razvojno prednost, da se razvija policentrično v nasprotju z drugimi republikami, ki so imele znotraj sebe vsaka svoj lokalni Beograd, potem pa dolgo nobenega omembe vrednega mestnega središča nacionalnega pomena. Tudi zato je v aktualnih razpravah pomembno vprašanje, ali bo nov poskus regionalizacije prispeval k enakomernejšemu ekonomskemu razvoju Slovenije in vseh njenih pokrajin, ali pa bo utrjeval sedanji razvojni in drugačen prestiž ljubljanske »prestonice«.

Podobno velja tudi za koncipiranje notranjih odnosov v vsaki od pokrajin. Mestnim občinam je treba priznati, da so s svojo aktivnostjo skušale omiliti negativne posledice, ker pokrajine niso nastale. Toda to še ne pomeni, da se lahko mestne občine vsiljujejo drugim delom pokrajine, kot da gre za njim podrejeno periferijo in ne za enakopraven del skupnega delovanja na pokrajinski ravni.

3 Širše lokalne skupnosti in upravni okraj

Dosedanji razvoj samostojne Slovenije kaže, kako pomembno je, da se v njej lokalna samouprava ne razume in ne uveljavlja kot oblika delitve države na nepovezane sestavne dele ali celo kot oblika obvladovanja njenega celotnega območja s strani osamosvojene centralne državne oblasti. Samoupravo na pokrajinski ravni je smiselno obravnavati in razvijati kot obliko rasti in povezovanja ljudi od spodaj navzgor po načelu subsidiarnosti in kot sredstvo nadzora nad delovanjem državnega centra. Zato je zmotno mnenje, da je mogoče z ustanovitvijo upravnih okrajev uspešno nadomestiti drugo raven lokalne samouprave. Za upravne organe je razumljivo, da delujejo kot državi podrejene administrativne enote, zato ne morejo nadomestiti ustanovitve samoupravnih pokrajin, ki naj bi bile tudi eden od stebrov drugega parlamentarnega doma. »Če bi verificirali navedeno stališče, torej stališče, da mora biti uvedba pokrajin rezultat trojnih interesov, in ne le enojnih – občinskih, in bi nato tudi dejansko ugotovili te interese, bi, predpostavljam, prišli

do solidnih izhodišč za zakon o pokrajinah; prišli bi do jasnega koncepta pokrajin; po mojem prepričanju do tistega koncepta, ki je v veljavi v zahodnih državah: do normalne avtonomne intermediarne lokalne skupnosti, ki v prvi vrsti opravlja lokalne zadeve širšega pomena, razen tega pa še določene prenešene državne zadeve v tem vmesnem prostoru« (Šmidovnik 1998, 143).

Pristaši dvodomnosti so se zgledovali po opozorilih ustanovitelja Pravne fakultete pred sto leti dr. Leonida Pitamica, da naj drugi dom preprečuje prenašane in nezadostno premišljene reforme kot preudaren dom, ki se ne pusti voditi po strankarskih vidikih (Pitamic 1927): »Regionalni drugi dom naj bi bil pravzaprav korektiv odločitvam prvega doma, ki temeljijo na splošnem državnem interesu, kot si ga predstavljajo predvsem politične stranke« (Grad 1998, 171).

Glede na to, da pokrajine niso bile ustanovljene, so zamrle razprave o uvedbi drugega parlamentarnega doma (zbor pokrajin). Ustanovljen pa je bil Državni svet, v katerem je večina (22 od 40) članov, ki predstavljajo lokalne interese. V njegovem delovanju bo prišlo po ustanovitvi pokrajin do pomembnih sprememb, ker se bodo občinski sveti medsebojno povezovali znotraj posameznih pokrajin tudi v povezavi z delovanjem Državnega sveta. Zato je pomembno, da se dvodomnost uveljavlja na način, ki bo gradil na pozitivnih izkušnjah delovanja Državnega sveta in ne samo predstavnikov lokalnih interesov v njem (glej tudi Kristan 1998, 173–174).

Nedvomno je smiselno odpraviti dvotirnost upravljanja, vendar ne tako, da se na pokrajinski ravni oblikujejo le upravni organi. Ustanovile naj bi se pokrajine, ki obenem delujejo kot oblika dekoncentracije državne uprave in kot lokalna skupnosti, ki se oblikuje od spodaj navzgor. Vendar gre za izredno občutljiv projekt, ki ne sme ogroziti samoupravnosti pokrajin nasproti državi, niti učinkovitosti izvajanja upravnih nalog na pokrajinski ravni. Na tovrstno ravnotežje bo potrebno paziti pri oblikovanju pokrajin, pri določanju njihovih pristojnosti, pri prenašanju državnih zadev v izvrševanje pokrajinam in pri pre zaposlovanju zaposlenih v upravnih enotah in centralni državni upravi. Samo v tem

primeru bo prišlo do kontrolirane in postopne decentralizacije, ki bo povezovalna in ne takšna, ki bi delila državo ali celo spodbujala separatistične težnje. Gre za decentralizacijo, na podlagi katere pokrajine ne bodo niti birokratske kvazidržavne institucije, niti skupnosti občin brez pomembnejših oblastnih pristojnosti. »S pojmom decentralizacije upravnih sistemov zajemamo prenašanje njihovih funkcij s centra sistema na njegove posamezne dele. Pri tem gre za prenašanje njihovih treh temeljnih funkcij: izvrševanja, odločanja in kontrole. Funkcije je mogoče prenašati v različnem obsegu in od tega je odvisna stopnja decentralizacije upravnih sistemov« (Trpin 1998, 186).

4 Zakaj se z ustanovitvijo pokrajin mudi?

Zato ker je njihov nastanek z Ustavo predpisana obveznost, brez katere bosta še naprej prevladovala centralizem in nemoč lokalne samouprave. Mudi pa se tudi zato, da nas ne bi vsaka nova ekonomska kriza doletela nepripravljene, kot nas je doletela tista pred desetletjem. Nobenega dvoma namreč ne more biti, da se investiranje v samostojnost in iniciativnost lokalnih skupnosti bogato obrestuje takrat, ko se država sooča s kriznimi razmerami, s katerimi se je pogosto treba soočiti različno v različnih delih države. Krizo je treba preprečevati in reševati ob upoštevanju posebnih razmer v vsaki od pokrajin, ki se medsebojno močno razlikujejo. S tega vidika je za delovanje političnega sistema in volilnega sistema znotraj njega pomembno, da interese prebivalcev in njihovih lokalnih skupnosti zastopajo politične stranke, ki imajo organizirane mreže lokalnih organizacij, seznanjenih s stanjem na terenu in usposobljenih za ocenjevanje in uveljavljanje interesov ljudi in njihovih raznolikih povezav na temeljnih in širših družbenih ravneh. Samo take politične stranke so lahko branik pred centralizacijo upravljanja države.

»Vse države, ki so se odpovedale regionalnemu samoupravnemu organiziranju, se srečujejo danes s težavami pri upravljanju države. Te so toliko večje, čim manjše in čim bolj nemočne so postale v teh državah občine. V teh državah ni realno pričakovati zmanjševanja števila občin,

v Sloveniji so na primer zelo poudarjene težnje po oblikovanju vedno novih mini-občin, zato je regionalna raven toliko pomembnejša in bolj nujna. Na tej ravni bi morale regionalne oblasti ob pomoči države ustanovljati razne oblike konzorcijev, skladov, agencij, ki bi v sodelovanju z državo spodbujali razvoj regionalnih ekonomij, ki bi postale alternativa ideji radikalne privatizacije...» (Bugarič 1998, 121–122 in 217–218).

Nasprotniki oblikovanja pokrajin so se pogosto sklicevali na primerjavo z drugimi, večjimi državami in trdili, da je Slovenija premajhna za regionalizacijo. Seveda so imeli prav, kolikor so opozarjali na primerjavo pokrajin z deželami kot federalnimi enotami (Nemčija, Avstrija), kantoni (Švica) ali regijami, ki imajo svoja zakonodajna telesa in vlade (Italija). Sicer pa poznajo evropske države na območjih, na katerih živi dva milijona ljudi, praviloma več ravni organiziranja lokalne samouprave. Poleg tega velja opozoriti na izredno raznolikost slovenskih pokrajin, tako glede geografskih in podnebnih značilnosti, jezikovnih posebnosti in razvoja ter na relativno zelo izraženo pokrajinsko pripadnost prebivalcev tradicionalnim pokrajinam, kot so Gorenjska, Štajerska, Dolenjska in Primorska.

Seveda pa majhnost Slovenije pogojuje rešitve glede števila pokrajin, ki ga geografi argumentirano omejujejo na osem (Gulič in Praper 1998, 63–64). Poleg tega bi večje število manjšin pokrajin zmanjševalo njihovo sposobnost prevzemati izvrševanje resnejših nalog iz pristojnosti države.

Pristaši regionalizacije s(m)o že zelo zgodaj opozarjali na primerjalno-pravni vidik in še zlasti na to, da brez pokrajin država ne bo pripravljena na vstop in uspešno upravljanje države po vstopu v Evropsko unijo. Pri tem ne gre samo za nemoč majhnih občin, da bi uspešno delovale soočene z odpravo meja s sosednjimi državami, saj se je v praksi pokazalo, da marsikatera občina zaradi majhnosti, zoženih pristojnosti in omejenih kadrovskih in finančnih zmožnosti ni sposobna razvijati niti uspešnega sodelovanja s sosednjimi in drugimi občinami znotraj Slovenije, kaj šele z občinami in regionalnimi skupnostmi v sosednjih državah članicah Evropske unije.

Precej pred vstopom v Evropsko unijo je prišlo tudi do opozoril, da bosta odsotnost pokrajin in asimetrična mreža občin z majhnimi podeželskimi in velikimi mestnimi občinami negativno vplivali na črpanje razvojnih sredstev iz evropskih strukturnih skladov. Poleg tega se je po osamosvojitvi pokazalo, da so bile za uspešno mednarodno sodelovanje primerne le posamezne, praviloma mestne občine, pa še te le v omejenem obsegu pri povezovanju z regionalnimi središči drugih evropskih držav. Vstop Slovenije v shengensko območje prispeva k delni uresničitvi ideala Zedinjene Slovenije, obstoji pa tudi nevarnost, da se sprevrže v podreditev njenega ozemlja tujim gospodarskim, finančnim, političnim in vojaškim centrom (glej tudi Ribičič 2003, 44–47). »Če center relativno slabo skrbi za vsa obmejna območja, je njihova razvitost v veliki meri odvisna od sosednje države oziroma sodelovanja z obmejnimi regijami na drugi strani državne meje. Hipotetično tako predstavlja centralističen način upravljanja razvoja večjo nevarnost za dezintegracijo nacionalnega prostora kot pa decentralizacija oziroma prenos politične, upravljaljske in finančne moči na nižje ravni. Slovenija bo lahko uspešna in evropsko primerljiva država, če se bo uspela otresti stereotipa o nujnosti monopolizacije politične moči v centru, ki je edini sposoben, da oblikuje in narekuje instrumente razvoja ...« (Toplak in Kločnik 1998, 202).

Ustanovitev pokrajin naj bi prispevala k enakomernejšemu razvoju vseh delov Slovenije ali vsaj zaustavila prepad med razvojem glavnega mesta in središči slovenskih pokrajin. Ta središča se morajo okrepiti, da bi lahko spodbujala hitrejši gospodarski in družbeni razvoj lastnega območja v korist svojega prebivalstva. Takšen enakomernejši razvoj pa je pomemben tudi z vidika večje odpornosti države na poslabšanje pogojev gospodarjenja, ko prihaja do ekonomskih in finančnih kriz.

»Prenovljeno, sonaravno zasnovano regionalno politiko potrebujemo zaradi lastnih potreb, pa tudi zaradi približevanja evropskemu modelu regionalnega razvoja. Zamude pri sprejemanju zakonodaje s področja regionalnega razvoja, skromna stopnja ekologizacije gospodarstva, nekajletno zmanjševanje sredstev v državnem proračunu za okoljevarstvene naložbe in skladnejši regionalni razvoj ter odsotnost regionalne

(druge) stopnje lokalne samouprave so temeljni razlogi, da Slovenija ne sledi dovolj hitro uveljavljanju sonarvne, endogene regionalne politike« (Plut 1998, 33).

Pomisleki o tem, da bi ustanovitev pokrajin ogrožala položaj, pristojnosti in finančna sredstva, namenjena za občine, so se pokazali kot pretirani, saj občine nimajo pristojnosti, ki bi bile takšnega pomena, da bi jih bilo smiselno opravljati na širši lokalni ravni. Po drugi strani pa lahko ustanovitev pokrajin skrajša poti vpliva občin in njihovih prebivalcev na reševanje problemov regionalnega pomena.

5 Pokrajina ni skupnost občin

Ustava Republike Slovenije, sprejeta leta 1991, je pokrajino reducirala na skupnost občin, ki pa same, razdrobljene in oropane pomembnejših pristojnosti, niso bile zainteresirane in sposobne oblikovati druge ravni lokalne samouprave. Poskusi za oblikovanje posameznih pokrajin na podlagi takšne ustavne ureditve so bili onemogočeni z utemeljitvijo, da je treba pokrajine ustanoviti hkrati in za celotno območje države. Kakor je ta argument logičen, je deloval kot podaljševanje statusa *quo*, ker hkratne ustanovitve pokrajin Ustava ni omogočala. Po mnenju dr. Janeza Šmidovnika je pri sprejemanju Ustave namesto uvedbe »močne lokalne samouprave, ki naj bi predstavljala ustrezno protiutež državnemu centralizmu« zmagala zamisel šibke lokalne samouprave, ki omogoča centralistično upravljanje države (Šmidovnik 1995, 160–161). Ta ocena se ne nanaša samo na ureditev pokrajin, temveč tudi na ureditev vprašanj, kot so preozko določene pristojnosti občin in omejevanja prenosa državnih pristojnosti nanje (na vsako občino posebej ob njenem soglasju).

Vendar se je ravno pri določbah o pokrajinah to najbolj izrazilo s sprejemom ureditve, ki je bila po mnenju dr. Šmidovnika zavajajoča, napačna in neuresničljiva: občine namreč ne morejo zagotoviti pokrajinam nobenega elementa samoupravnosti. Zato lahko na podlagi ustavnih

določb pokrajina v najboljšem primeru postane oblika prostovoljnega medobčinskega sodelovanja. Pomembnih funkcij lokalne samouprave ni mogoče uspešno opravljati »znotraj majhnih občin, ker so te teritorialno preozke, hkrati pa tudi finančno in kadrovsko prešibke« (Šmidovnik 1995, 260). Zato pokrajini ne bo, dokler ne bo spremenjena ustavna ureditev lokalne samouprave, ki je ni mogoče spreminjati z zakonom o lokalni samoupravi.

Dr. Šmidovnik je ocenil, da je bil okvir, ki ga je določila Ustava za razvoj lokalne samouprave, ožji od katere koli znane evropske ureditve lokalne samouprave, tako od britanskega, francoskega kot nemškoavstrijskega modela lokalne samouprave in ni skladen z evropskimi standardi, določenimi v Evropski listini lokalne samouprave iz leta 1985. Ob vseh teh slabostih ne bi bilo korektno spregledati, da je Ustava Republike Slovenije vendarle zavezala državo k spoštovanju avtonomije lokalne samouprave in omogočila, da lokalne skupnosti izpodbijajo pred Ustavnim sodiščem poseganje v njihove izvirne pristojnosti (Ribičič 1994, 143). Vendar se je Ustavno sodišče mnogo bolj celovito in zavzeto ukvarjalo z varstvom človekovih pravic kot s nesorazmernimi posegi v avtonomijo in pristojnosti lokalnih skupnosti.

6 Popotnica pokrajinam

Na teoretični ravni se je pomanjkljivost ustavne ureditve lokalne samouprave pokazala, ko je bila soočena s trendi razvoja lokalne samouprave v demokratičnih evropskih državah in s standardi, ki so zapisani v Evropski listini lokalne samouprave in zavezujejo Slovenijo kot članico Sveta Evrope. Najbolj poglobljena je bila pri tej primerjavi kritična analiza uveljavljanja načela subsidiarnosti v delih dr. Staneta Vlaja (Vlaj 2001, 215–216). Avtor obravnava načelo subsidiarnosti kot »temeljno filozofsko načelo sodobne lokalne samouprave, način razmišljanja in temeljno merilo kritičnega presojanja lokalne samouprave v posamezni državi«. Na tej podlagi je ponovno premislil in preizkusil vse vidike reforme lokalne samouprave v Sloveniji in se zavzel za temeljito prenovo

reforme lokalne samouprave, in sicer vseh njenih sestavin (funkcionalna, teritorialna, finančno-materialna, organizacijsko-upravna in pravna) na podlagi soočenja veljavne ureditve z evropskimi standardi lokalne in regionalne demokracije.

Načelo subsidiarnosti je v korist družbenih temeljev nasproti vrhu države. Zato je pomembno ne le za razmerja med državo in lokalnimi skupnostmi, temveč tudi znotraj pokrajin v razmerju do občin ter znotraj občin v razmerju do njenih ožjih delov in prebivalcev.

Dr. Vlaj je predlagal, da se s prenosom državnih funkcij na pokrajine hkrati z okrepitevijo lokalne samouprave, ki je protiutež centralizmu, tudi izboljša kakovost javne uprave (Vlaj 2001, 350). Že ob izidu citirane knjige sem ocenil, da je avtor na pogorišču dosedanje reforme, ki ga prikaže soočenje te reforme z evropskimi standardi »zgradil perspektivno in uresničljivo podobo lokalne samouprave, ki je kompatibilna z načelom subsidiarnosti« (Vlaj 2001, 367).

Ustavna ureditev, zamejena z normativnim formalizmom, po katerem je država edina, ki izraža in zagotavlja enotnost in celovitost Slovenije in ne s soudeležbo regij in občin, temveč z njihovim podrejanjem, je bila nadgrajena s spremembami Ustave leta 2006. Prenovljene ustavne določbe omogočajo dekoncentracijo in decentralizacijo državne uprave, lažji prenos nalog na lokalne skupnosti in (obvezno) ustanovitev pokrajin kot širših lokalnih skupnosti (z zakonom) na celotnem ozemlju države (Vlaj 2010, 1308–1309), ki pa na svojo uresničitev tako glede ustanavljanja pokrajin kot glede dekoncentracije pristojnosti, še čaka.

Ustavne spremembe iz leta 2006, ki omogočajo in terjajo ustanovitev pokrajin in poenostavljajo prenos pristojnosti države v izvrševanje lokalnim skupnostim, je treba oceniti kot pomemben korak k decentralizaciji države in krepitev lokalne samouprave na temeljni in širši ravni. Takšne spremembe pri prejšnjih poskusih niso imele nobene možnosti, da bi dobile zahtevno ustavno večino. Vendar ima sprejeta ureditev tudi pomembno slabost, zaradi katere ostaja nova ureditev neuresničena. To je določba o dvotretjinski večini prisotnih poslancev pri sprejemanju

zakona, ki se nanaša na ustanovitev pokrajin, njihovo število, imena in sedeže. Politične stranke so si tako zagotovile, da bodo lahko odločilno vplivale na te odločitve, pa čeprav bi bile ob sprejemanju zakona v opoziciji.

Odločno sem se zavzemal za neposredne volitve občinskih županov, vendar je ureditev pokazala tudi svoje slabosti. Tako ni mogoče zamenjati župana, kadar izgubi zaupanje volivcev, obstoji pa tudi nevarnost zaostritev in zastojev pri delovanju občine, kadar prihaja do zaostritev in sporov med večino v občinskem svetu in neposredno izvoljenim županom. Obstojijo različne možne sistemske rešitve, ki odpravljajo to slabost, na primer italijanski model, ki zagotavlja večino tistim listam v občinskem svetu, ki so podprle kandidaturo kandidata, ki je bil izvoljen za župana. Druga možnost, ki ima več podpore v Sloveniji, je izvolitev župana v občinskem svetu. Zato se zdi, da bi bilo smiselno, zlasti v prvem obdobju po ustanovitvi pokrajin, da bi bil predsednik pokrajinskega sveta izvoljen v pokrajinskem svetu.

Za to govori več argumentov. Prvi je že omenjena možnost sporov med predsednikom in večino v pokrajinskem svetu. Pokrajinski svet mora biti izvoljen neposredno, med drugim to terja Evropska listina lokalne samouprave (Ribičič 2001, 118). Z neposrednimi volitvami pridobi pokrajinski svet mandat, ki je demokratična podlaga tudi za izvolitev predsednika pokrajinskega sveta.

Poleg tega je funkcija predsednika pokrajine po svoji naravi bližje funkciji predsednika državnega zbora in predsednika vlade kot pa predsednika republike, ki je neposredno izvoljen. Vendar pa je potrebno predsedniku pokrajinskega sveta zagotoviti določeno stopnjo samostojnosti, brez katere bi težko učinkovito opravljal svojo funkcijo. To še zlasti velja za njegovo vlogo pri skrbi za ustavnost in zakonitost sprejetih odločitev pokrajinskega sveta, ki lahko zadrži izvrševanje odločitev, za katere ocenjuje, da niso skladne z ustavo ali zakonom.

Zato bi bilo smiselno urediti izvolitev predsednika pokrajinskega sveta z absolutno večino glasov svetnikov, njegovo odgovornost pa tako, da

bi ga bilo mogoče zamenjati samo na ta način, da bi bil namesto njega izvoljen za to funkcijo drug kandidat (konstruktivna nezaupnica). Tako za zamenjavo ne bi zadoščalo nezadovoljstvo večine v pokrajinskem svetu z delovanjem predsednika, temveč bi moral svet obenem poiskati tudi kandidata, ki bi užival večinsko podporo svetnikov.

Reference

- Bugarič, Bojan. 1998. Ekonomski vidiki regionalizma. V *Regionalizem v Sloveniji*, ur. Ciril Ribičič, 121–130. Ljubljana: ČZ Uradni list.
- Cerar, Miro in Gorazd Perenič, ur. 2001. *Nastajanje slovenske ustave, Izbor gradiv Komisije za ustavna vprašanja (1990–1991), III. zvezek*. Ljubljana: Državni zbor.
- Grad, Franc. 1998. Dvodomnost in zastopanost regionalnih interesov. V *Regionalizem v Sloveniji*, ur. Ciril Ribičič, 160–172. Ljubljana: ČZ Uradni list.
- Gulič, Andrej in Sergeja Praper. 1998. Regionalni razvoj, regionalizem in regionalizacija. V *Regionalizem v Sloveniji*, ur. Ciril Ribičič, 51–94. Ljubljana: ČZ Uradni list.
- Kristan, Ivan. 1998. Lokalni interesi in delovanje državnega sveta. V *Regionalizem v Sloveniji*, ur. Ciril Ribičič 173–185. Ljubljana: ČZ Uradni list.
- Pitamic, Leonid. 1927. *Država*. Ljubljana: Družba Sv. Mohorja.
- Plut, Dušan. 1998. Slovenija in sonaravna evropska politika. V *Regionalizem v Sloveniji*, ur. Ciril Ribičič, 33–50. Ljubljana: ČZ Uradni list.
- Ribičič, Ciril. 1994. *Centralizem zoper Slovenijo*. Ljubljana: ČZP Enotnost.
- Ribičič, Ciril. 1998. Za regionalizem in zbor pokrajin. V *Regionalizem v Sloveniji*, ur. Ciril Ribičič, 11–32. Ljubljana: ČZ Uradni list.
- Ribičič, Ciril. 2001. Evropska listina lokalne samouprave in Slovenija. V *Vodnik po slovenski lokalni samoupravi*, ur. Stane Vlaj, 114–124. Ljubljana: Visoka upravna šola.
- Ribičič, Ciril. 2003. *Mozaik ustavnih sprememb, od slovenske ustavnosti k evropski*. Ljubljana: GV Založba.
- Šmidovnik, Janez. 1995. *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Šmidovnik, Janez. 1998. Dograjevanje ustavne zasnove regionalizma. V *Regionalizem v Sloveniji*, ur. Ciril Ribičič, 141–146. Ljubljana: ČZ Uradni list.
- Toplak, Cirila in Jasmina Klojčnik. 1998. Čezmejno sodelovanje obmejnih pokrajin. V *Regionalizem v Sloveniji*, ur. Ciril Ribičič, 202–210. Ljubljana: ČZ Uradni list.
- Trpin, Gorazd. 1998. Upravna teritorializacija. V *Regionalizem v Sloveniji*, ur. Ciril Ribičič, 186–192. Ljubljana: ČZ Uradni list.

- Vlaj, Stane. 2001. *Lokalna samouprava s poudarkom na načelu subsidiarnosti*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
- Vlaj, Stane. 2010. V *Komentar Ustave Republike Slovenije*, ur. Lovro Šturm. Kranj: Fakulteta za državne in evropske študije.

REGIONALISM – CONTEMPORARY WARNINGS FROM PREVIOUS MILLENNIUM

Summary

The author deals with the warnings regarding the establishment of the regions, which came to the fore in the drafting and adoption of the Constitution of the Republic of Slovenia in 1990–1991 and the preparation for the reform of local self-government before 1994. Author puts an emphasis on the unpersuasiveness of the reasons why the region was defined as a voluntary regional community and not as an institution established by law throughout the country. Author focuses on the dilemmas that are relevant to the latest proposals for the creation of regions in Slovenia and important for the functioning of local self-government after Slovenia's accession to the European Union. Author also points to the dangers posed by the proposal for regions to act as broader self-governing communities that would also perform the tasks of state administration as a kind of administrative district.

Key words: *regions; local self-government; the principle of subsidiarity; bicameralism; European Charter of Local Self-Government.*

UTRINKI IZ PRAKSE

URESNIČITEV POTENCIALOV OBČIN(E) ZA SKLADEN REGIONALNI RAZVOJ SLOVENIJE

Tadej BEOČANIN¹

Uvedba lokalne samouprave po osamosvojitvi Slovenije je nedvomno prispevala k politični modernizaciji (demokratizaciji), saj je državljanom in državljanom zagotovila ustavno pravico sodelovanja pri upravljanju javnih zadev. Lokalna raven je ljudem najbližja in zato za usklajevanje različnih interesov tudi najbolj primerna: občine poznajo probleme, potrebe in zahteve domačega okolja, se jim prilagajajo in jih lahko uspešno rešujejo, tudi ob pomoči občanov in drugih subjektov. Med temeljne funkcije lokalne samouprave sodi kakovostno zadovoljevanje potreb lokalne skupnosti, še posebej javnih dobrin. Ob »osnovnih potrebah« lokalne skupnosti slovenske občine čedalje bolj zadovoljujejo tudi višje, ki so pravzaprav enake višjim človeškim potrebam po hierarhiji potreb po Maslowu: zagotavljanje ugleda, kognitivnih in estetskih potreb ter predvsem potreb po uresničitvi potencialov (samoaktualizacija). Zagotavljanje na primer potreb ljudi po uresničitvi potencialov pomeni istčasno zagotavljanje potreb lokalne skupnosti po uresničitvi potencialov – občine smo namreč njeni ljudje, njeni subjekti in njen prostor. Uresničitev potencialov vseh pa pomeni doseganje maksimalnih kapacitet lokalne skupnosti in s tem pospešenega razvoja.

Občina – stičišče informacij in akterjev

Ključna moč občine, iz katere izvirajo njene kapacitete za usmerjeno razvojno delo na svojem območju, so informacije. Te občina prejema preko formalnih kanalov komunikacije (vloge, pobude, upravni postopki, posveti, zbori občanov in drugo) in preko neformalnih kanalov komunikacije (naključni in nenaključni stiki z občani, srečanja, sestanki in drugo) – oboje od občanov, gospodarskih subjektov in javnih služb; sistemske informacije pa pridobi sama (meritve javnega mnenja, analize, statistični podatki). Cilj imeti vse informacije ne bo nikoli dosežen, se mu pa mora občina čim bolj približati.

1 Tadej BEOČANIN, mag. farm., je župan Občine Ajdovščina. Kontakt: tadej.beocanin@ajdovscina.si

Z informacijami o stanju, potrebah in načrtih ter njihovo analizo občina lahko (če želi pospešen razvoj pa celo mora) usmeri delovanje tako zasebnega (gospodarskega in negospodarskega) kot javnega sektorja v doseganje skupno zastavljenih ciljev.

Skupno zastavljeni cilji so ključna sestavina srednje- ali dolgoročne strategije razvoja občine. Strateški cilji bodo doseženi le, če bodo vsi deležniki v lokalnem okolju, tako zasebni kot javni, prispevali k njihovem uresničevanju. Da pa bodo prispevali k uresničevanju, morajo cilje sprejeti za svoje. To občina najlaže doseže z vključevanjem vseh deležnikov (strokovnjakov, interesnih skupin) v pripravo strategije.

V Občini Ajdovščina na vsakem koraku stremimo k uresničevanju strategije naše občine, ki v viziji pravi, da bo občina leta 2030 »prepoznavno, učinkovito, konkurenčno, zeleno in življenju prijazno gospodarsko, politično in kulturno središče Vipavske doline z visoko bivanjsko kakovostjo v mestu in na podeželju.« Strategija temelji na petih prioritetnih področjih: konkurenčnost (gospodarstvo), trajnost (okolje), družbena odgovornost (družba), prepoznavnost in učinkovitost (javna uprava), ki so medsebojno usklajena, konkretizirana z zastavljenimi cilji in podprta s kazalniki za njihovo doseganje.

Usklajeno delovanje občine in drugih deležnikov (gospodarstvo, nevladni in javni sektor ter občani) se najlaže doseže z oblikovanjem različnih posvetovalnih in delovnih teles s predstavniki zasebnega in javnega sektorja (za turizem, gospodarstvo, ranljive skupine prebivalstva, zaposlovanje mladih, prostor in drugo), ki uresničevanje ciljev konkretizirajo, predvsem pa skrbijo za njihovo kontinuirano izvrševanje. Občina je tudi tu ključni akter, ki usklajuje prizadevanja posameznih teles in deležnikov ter jih nagovarja k doseganju zastavljenih ciljev, tudi z neposrednimi finančnimi in drugimi spodbudami.

Prav sodelovanje z različnimi akterji smo v Ajdovščini postavili za eno od pomembnejših nalog občine, ki omogoča vključenost občanov, organizacij in družb v oblikovanje in izvrševanje občinskih politik. S kontinuiranim delom na tem področju smo vzpostavili občino kot vozlišče celotnega dogajanja na našem območju in s tem dosegli optimizacijo resursov in kapaciteto občine, da lahko usmerjeno usklajuje razvoj celotnega območja. Sprejeli smo številne inovativne prakse vključevanja organizacij (na primer sveti, posveti, delovne skupine) in posameznikov (na primer participativni proračun), ki so jih kmalu posnemali tudi drugi. Te prakse dejansko potrjujejo, da lokalna samouprava

»... širi dejansko demokracijo, bogati medčloveške odnose, razvija solidarnost med občani oziroma krajanji in tako dalje.« (Struk 1995, 188).

Participativni proračun je sistem razporejanja dela proračunskega denarja tako, da o njegovi porabi neposredno odločajo občanke in občani. V Zakonu o lokalni samoupravi (48.a člen) je zapisano, da »Občina lahko v postopku priprave predloga proračuna določi višino sredstev, namenjeno financiranju projektov, ki jih predlagajo občani. O predlaganih projektih občina izvede posvetovanja z občani najkasneje do predložitve proračuna občinskemu svetu v sprejem«. Z uvedbo participativnega proračuna se v občini zviša kakovost življenja njenih občank in občanov, krepi se družbena participacija in vključenost.

Občina Ajdovščina je s participativnim proračunom, ki ga je uvedla leta 2016, orala ledino v Sloveniji. S tem se je med občani povečalo zaupanje v demokracijo, posledično smo imeli leta 2018 še bolj motivirane in aktivne prebivalce, ki so predlagali veliko zanimivih idej ter predlogov in sodelovali pri njihovi izvedbi.

Sodelovanje med občinami

Avtonomija nam občinam omogoča samostojno urejanje zadev iz naših pristojnosti, pa vendar je v mnogih primerih smiselno sodelovanje z drugimi občinami. Različno sodelovanje med občinami je v Sloveniji še kako prisotno, največkrat gre za skupno urejanje nekaterih področij dela, ki jih je lažje in optimalneje reševati skupaj (soustanavljanje zavodov in podjetij za izvajanje javnih služb, medobčinske uprave za izvajanje osnovnih nalog občin, najpogosteje inšpekcijskih in redarskih nalog ter drugo). Tovrstno sodelovanje olajša delo vsake posamezne občine partnerice, zato si upam napovedati, da se bo sodelovanje v prihodnosti ohranjalo in nadgrajevalo.

Sodelovanje med občinami se v zadnjem obdobju krepi predvsem na področju turizma, hitro rastoče gospodarske panoge. Turista, ki pride v Vipavsko dolino, občinske meje šestih občin ne zanimajo, zanima pa ga ponudba v dolini na splošno. Zato je bilo nujno povezovanje vseh občin in oblikovanje enotne destinacijske znamke Vipavska dolina, ki jo nadgrajuje ustrezna organiziranost skupnega javnega zavoda za turizem za to območje. Podobno velja za protipoplavne ukrepe ob reki Vipavi; torej za ukrepe ob celotnem toku reke, ne glede

na različne škode, ki jih poplave povzročijo v posamezni občini. Povezovanje je prav tako nujno pri ohranjanju biotske raznovrstnosti, prilagajanju na podnebne spremembe ali namakanju kmetijskih površin. Ajdovščina je kot prva občina v Sloveniji pripravila strategijo prilagajanja podnebnim spremembam. Prve korake smo že naredili, in sicer s poskusnimi nasadi novih kultur, s katerimi želimo prestrukturirati kmetijsko pridelavo in prilagoditi kulture novim tehnološkim možnostim in novim klimatskim talnim razmeram. V teku je še izvedba protivetrne zaščite in namakalnega sistema.

V nekaterih od teh primerov pa tudi druga stopnja lokalne samouprave (pokrajine) ne bi bila uspešna, saj so tako geografske, demografske in gospodarske danosti že znotraj morebitne severnoprimorske pokrajine zelo različne. Občine se danes v približku zelenih pokrajin povezujemo v (razvojne) svete (statističnih) regij z namenom sodelovanja pri regionalnem razvoju, sooblikovanja regijskih strateških usmeritev in realizacije projektov, financiranih iz evropskih razvojnih skladov, ki odgovarjajo na te usmeritve. Prav ta mehanizem financiranja je lepilo za občine, da se, mnogokrat združene v te nenaravne statistične regije, trudijo sodelovati. Usmeritev obstoječe finančne perspektive v regijske projekte je spodbudila iskanje tistih najmanjših skupnih imenovalcev, od katerih imajo lahko vse občine partnerice regijskega projekta (vsaj) nekaj konkretnega na svojem območju. To zagotovo niso dovolj trdne povezave, da bi jih bilo smiselno plastično prestrukturirati v pokrajine, bo pa potrebno storiti še veliko več.

Interesno (predvsem na področju zagovorništva, podpore in usposabljanja) občine sodelujejo še na nivoju treh združenj: Skupnosti občin Slovenije, Združenja občin Slovenije in Združenja mestnih občin Slovenije. Sodelovanje med združenji je prisotno, a še vedno prihaja do nasprotnih stališč posameznih združenj do istih zadev, kar je škodljivo in občinam v odnosu do države škodi. Posledično bi moralo biti v interesu vseh občin, da se združenja organizirajo v eno(tno) združenje, ki bo dovolj močan sogovornik državi.

Slovenske občine danes in jutri – gonilo policentričnega razvoja države

Projekt slovenske lokalne samouprave je po mnenju mnogih, če ne vseh, en najuspešnejših projektov v zgodovini samostojne Slovenije. Urejenost lokalnih okolij je izjemno visoka in na ravni, ki se je ne bi sramovala nobena razvita

država. Žal pa je to premalo: večina občin beleži upad prebivalstva tako na račun negativnega naravnega prirasta kot na račun negativnega selitvenega prirasta, projekcije pa jim tudi v prihodnje ne napovedujejo sprememb. Jasno je, da bodo za bivanje privlačne razvite občine z močnimi centri, ki bodo ob delovnih mestih ponujale tudi dovolj prijazno okolje za bivanje oziroma občine, ki bodo v neposredni bližini teh centrov. Posledično lahko predpostavimo, da bi pokrajine, če bi prevzele izrazito razvojno funkcijo, lahko doprinesle k ohranitvi in krepitvi posameznih delov države oziroma vsaj ublažile negativne trende. To naj bo tudi vodilo oblikovanja pokrajin, ki naj skrbijo za razvoj svojega področja ob močni podpori nekaj (gospodarskim, aktivnim) centrom v vsaki od regij, ustrezni infrastrukturi do zaledja pokrajine in bivanjsko privlačnost tega zaledja. Pospešeno vlaganje v močne centre bo krepilo celotno pokrajino.

Kljub aktualni ponovni razpravi o uvedbi druge stopnje lokalne samouprave v Sloveniji pa bo pot do pokrajin še dolga, zato se ne gre zanašati na njihovo ustanovitev pri načrtovanju srednjeročnega razvoja. Občine imajo danes povsem dovolj pristojnosti in (z)možnosti, da obrnejo negativne trende oziroma jih upočasnijo; tiste s pozitivnimi pa jih ohranijo in krepijo. Pomembno je, da razvoj načrtujejo dinamično in sinergično na področjih gospodarstva, družbe, okolja in prostora ter javne uprave.

Oskrbo občanov z javnimi dobrinami na določenem območju se zagotavlja v okviru sistema javnih služb. Zakon o lokalni samoupravi v 61. členu omogoča, da občina sama določi, katere javne službe bo imela (ob tistih, ki jih določa zakon). Tudi zaradi te možnosti vidim pri prihodnjem razvoju lokalne samouprave veliko priložnost demokratizacije življenja na lokalni ravni. Pričakujem namreč še večjo diverzifikacijo prioritet znotraj občin na eni strani in nujnost povezovanja več občin na drugi strani. Ko je po zlomu gospodarskih stebrov v občini Ajdovščina brezposelnost narasla na skoraj 15 odstotkov, je bila brezposelnost v občini Idrija pod 5 odstotkov. Torej je občina Idrija lahko vse sile (in sredstva, seveda) usmerila denimo v urejanje cestne infrastrukture na geografsko zelo zahtevnem ozemlju, medtem ko je morala Občina Ajdovščina urgentno ukrepati za odpiranje novih delovnih mest.

Po zlomu večine paradnih konjev ajdovskega gospodarstva je bila ključna naloga občine ohranjanje obstoječih delovnih mest in odpiranje novih. Skupaj z območno obrtno-podjetniško zbornico in domačimi podjetniki smo pripravili paket osmih ukrepov in zanje v proračunu občine zagotovili po dva milijona

evrov letno. Občina je v štirih letih pridobila več kot tisoč novih delovnih mest (skoraj 20 odstotkov vseh delovnih mest). Na novo komunalno opremljamo poslovne cone, investitorjem pa poleg olajšav pri nakupu zemljišč pomagamo pri iskanju in usposabljanju delovne sile, ki je danes že močno primanjkuje.

S spodbujanjem sodelovanja in oblikovanja skupnih strategij in ukrepov med gospodarskim sektorjem in izobraževalno-razvojno-raziskovalnimi institucijami želimo vplivati na hitrejši in boljši pretok znanja in novih dognanj iz znanstvenih sfer v gospodarsko okolje. Izvedli smo številne ukrepe: mladinski podjetniški inkubator, senčenje na delovnem mestu, štipendiranje deficitarnih poklicev, dogodek InCastra, kjer mladi spoznavajo različne poklice in delovna podjetja, vodimo Lokalno partnerstvo za povečanje zaposlovanja mladih na lokalnem trgu dela ... S šolskim letom 2019/20 smo uvedli nov občinski vzgojni program Mladost na burji. Program je usmerjen k vzgoji otrok in mladine v aktivne, družbeno odgovorne posameznike z razvitim čutom za skupnost in družbene lastnine ter pripadnostjo svojemu lokalnemu okolju.

Z večanjem števila delovnih mest in posledično prebivalcev v občini močno primanjkuje stanovanj. Zato smo prevzeli pobudo in sprejeli prostorski načrt za gradnjo nove soseske z 270 stanovanjskimi enotami za približno 800 prebivalcev, predvsem mladih (tržna in javna najemna stanovanja) ter starejših (oskrbovana stanovanja).

Občina Ajdovščina je orala ledino v Sloveniji tudi s Strategijo za mlade. Pri tem ne gre zgolj za sofinanciranje organizacij v mladinskem sektorju, ampak za ukrepe, katerih koristniki so neposredno mladi; gre za ugodnosti pri reševanju stanovanjskega vprašanja, pomoč pri iskanju zaposlitve, izvajanje izobraževalnih programov za podjetništvo mladih, občinske štipendije ... Namen strategije je predvsem spodbuditi čim hitrejšo osamosvajanje mladih v lokalnem okolju, kjer naj si ustvarijo kariero in družino. Vlaganje v mlade je vlaganje v prihodnost občine, saj bodo dolgoročno prosperirala le tista lokalna okolja, ki bodo privlačna za priseljevanje mladih.

Številnim javnim vlaganjem v gospodarstvo (nakupi zemljišč v poslovnih conah, komunalno urejanje novih poslovnih con, subvencije podjetjem, pomoč pri internacionalizaciji podjetij, pomoč pri zagotavljanju kadra, neposredna vlaganja v lastništva podjetij) in negospodarstvo (družbena infrastruktura, opremljanje območij za stanovanjsko gradnjo, vlaganje v znanje) so in bodo sledile zasebne investicije, ki so generator novih trajnih delovnih mest na

našem območju. Tudi razpršenost investicijskega dela občinskega proračuna na četrtrine (gospodarstvo, družbena infrastruktura, mesto, podeželje) je recept, ki je prinesel spodbudne rezultate napredovanja celotnega območja v občini.

Zaključek

Avtonomija občin je, da se lahko odločijo same. Bodisi za izvajanje upravnno-administrativnih postopkov in odgovarjanje na aktualne mikro izzive na svojem območju bodisi za ustvarjanje pogojev za samouresničitev in generiranje prihodnosti svojega območja. Občina Ajdovščina je dokaz, da je to mogoče. V zadnjih letih smo v partnerstvu z vsemi lokalnimi deležniki (občani, podjetji, nevladnimi in javnimi subjekti) veliko naredili za njen razvoj; tako je Ajdovščina danes v Sloveniji sinonim za inovativno in prebojno občino. In v tej smeri gre razmišljati ob razmisleku o prihodnosti slovenske lokalne samouprave. Če bodo (in trend je v tej smeri) slovenske občine prevzemale razvojno funkcijo svojega območja, bomo uspeli Sloveniji zagotoviti skladen in policentričen razvoj.

Reference

- Občina Ajdovščina. 2017. *Strategija razvoja občine Ajdovščina do 2030*. Ajdovščina: Občina Ajdovščina.
- Sruk, Vlado. 1995. *Leksikon politike*. Maribor: Založba obzorja.
- Zakon o lokalni samoupravi (ZLS)*. Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUUJFO, 11/18 ZSPDSLS-1 in 30/18.

KAKO IZBOLJŠATI POLOŽAJ SLOVENSКИH OBČIN?

Uroš BREŽAN¹

Povabilo za pisanje prispevka za zbornik, ki nastaja ob 25-letnici slovenske lokalne samouprave, seveda godi in niti pomislil nisem, da ne bi pristal, dokler ni bilo prepozno in se je bilo treba lotiti pisanja. V trenutku sem pomislil na različne razveseljive dokončane projekte, pa tiste, ki so še v teku, civilne iniciative, evropski denar, ki smo ga uspešno izkoristili, spremembe, ki so se v 25 letih zgodile v lokalnem okolju, dolge in naporne seje občinskega sveta, povolilna kadrovska usklajevanja delovnih teles občinskega sveta, pomena in zagotavljanja kompetentnih kadrov tako v občinskih institucijah kot v občinski upravi, pripravo regijskih razvojnih programov in nazadnje dogovorov za razvoj regij, izzivov polnega medobčinskega sodelovanja, bežnega dotika (če se petim letom v Državnem svetu lahko tako reče) državne politike in parlamentarnega dela, pa mednarodnega sodelovanja v okviru združenja Alpskih mest leta, delovanja slovenskih občinskih združenj, dolgotrajnega in mukotrpnega usklajevanja državnih prostorskih načrtov, zakona o Triglavskem narodnem parku, ki ga država na škodo parkovnih občin razvojnem delu še danes ne izpolnjuje in še mnogo, mnogo drugega. Materije za resno poglobljeno pisanje, preučevanje je na pretek, ko pa iščem rdečo nit, naletim na težavo, saj smo župani tako razpršeni med različne naloge, da ni enostavno najti skupnega imenovalca ... Kot da to ne bi bila moja vsakodnevna naloga.

Naloga občin je predvsem skrb za blaginjo naših občank in občanov z izvrševanjem vseh z zakonom zaupanih nam pooblastil na lokalni ravni. Kako bi to nalogo občine v sodelovanju z državo opravljale še bolj učinkovito, je najbrž primerna tema tudi za tak prispevek z dobrimi tremi mandati izkušenj in zgodovinskega spomina. Dva pomembna procesa tečeta, ki nam k temu cilju lahko pomagata. Prvi se imenuje regionalizacija in je v manjši meri odvisen od županov, občin in politične volje na lokalni ravni, v veliko večji pa od politične klime v Državnem zboru, saj je za uspešno dokončanje tam potrebna dvotretjinska večina. Drugi je enotno zastopanje občinskih interesov predvsem pri pogajanjih z državo, čemur sedanja tri združenja, kljub trudu, težko sledijo. Za razliko od prvega je drugi proces odvisen le od volje

¹ Uroš BREŽAN je župan Občine Tolmin. Kontakt: uros.brezan@tolmin.si

nas v občinah in za neuspeh na tem področju ne moremo kazati s prstom na nikogar drugega.

Prvi resen poskus ustanavljanja pokrajin seže več kot desetletje nazaj in čas desnosredinske vlade, glavni protagonist takratne zgodbe, je bil sedanji županski kolega in takratni minister za lokalno samoupravo in regionalni razvoj dr. Ivan Žagar. To je bil obenem zame prvi mandat v funkciji župana in nekoliko naivno, brez pravih političnih izkušenj, sem si ob vedenju, kako sta organizirani sosednji državi, kot sta Avstrija in Italija, ki imata regije oziroma dežele, ki so tako po površini in še bolj po številu prebivalstva primerljive z državo Slovenijo (Koroška 9.500 km² in dobrega pol milijona prebivalcev, Štajerska 16.400 km² 1.2 milijona prebivalcev, Furlanija Julijska krajina 7.800 km² in 1.2 milijona prebivalcev, Benečija oziroma Veneto z 18.000 km² in s kar 4.7 milijona prebivalcev – Italija ima sicer dežele razdeljene še na pokrajine, ki pa jih je Furlanija Julijska krajina v prejšnjem mandatu deželnega sveta denimo ukinila), predstavljal, da bi bila takrat predvidena regionalizacija z vidika racionalne organizacije sistemov upravljanja države popolnoma nepotrebna in odveč, saj da država z dvema milijonoma prebivalcev na 20.000 km² resnično ne potrebuje še pokrajin ali regij, da bi jo bilo moč učinkoviteje upravljati.

Zmotil sem se. Z leti sem denimo opazoval, kako so izginjala delovna mesta državne javne uprave v naši občini (upravna enota, davčna uprava, geodetska uprava, center za socialno delo, okrajno sodišče ...). V zadnjem času se podoben trend nadaljuje na gospodarskem področju bančništva z umikanjem poslovalnic in celo bankomatov iz slovenskega podeželja, zapiranje in preoblikovanje poštних poslovalnic pa je podoben proces. Če lahko razumem tuje gospodarske družbe, da na svoje poslovanje pri nas gledajo izključno skozi prizmo dobička, imam manj razumevanja za tako obnašanje podjetij v lasti države, ki smo jih državljani obilno dokapitalizirali, še manj pa za pogoje, ki jih država oziroma vlada preko SDH-ja postavlja Pošti Slovenije in jo s tem sili v zgoraj omenjeno ravnanje. Občutil sem tudi, kako teče proces priprave občinskega prostorskega načrta ali umeščanje tolminske obvoznice v prostor preko državnega prostorskega načrta. Zapletenost in s tem dolgotrajnost teh postopkov je ena pomembnejših razvojnih zavor, s katerimi se srečujemo. Skladen regionalni razvoj smo v Sloveniji sicer uzakonili (podobno kot razvojne spodbude v Triglavskem narodnem parku), nam pa proces koncentracije delovnih mest, vse večje število dnevniških vozačev proti in iz prestolnice predstavljajo neko drugo realnost in politiko, ki se izvaja skrito, a obenem vsem na

očeh. Razvojno načrtovanje denimo je pri nas proces, ki mu težko določimo realne cilje, saj ne vemo, s kakšnimi sredstvi za ta namen bomo razpolagali.

Vse to je poleg izjemne fiskalne centralizacije naše države razlog, da z upanjem v uspeh opazujem in po svojih močeh sodelujem pri ponovnem poskusu vzpostavitve pokrajin. Da si jo je kot eno od prioritet izbral predsednik države in je v procesu našel dodaten razlog za obstoj in s tem večjo politično aktivnost tudi Državni svet, je vzpodbudno. Široka ekspertna skupina, ki je pripravila predlog zakonodaje, ki je trenutno v razpravi, svoje delo opravlja zavzeto in strokovno. Le signali, ki jih dajejo politične stranke v Državnem zboru, zaenkrat ne vzbujajo posebnega optimizma.

Domišljam si, da bo Slovenija s pokrajinami odločno stopila na pot decentralizacije in skladnega regionalnega razvoja in da bodo tudi pokrajine skrbele za skladen pokrajinski razvoj. Mogoče imamo enega primernih receptov za tako politiko tudi v Posočju, kjer smo se v mandatu 2014–2018 posoške občine dogovorile, da združimo in organiziramo skupen zavod za turizem Dolina Soče in njegov sedež umestimo v Bovec, ki je najbolj turistična občina, da Medobčinsko upravo preselimo v Kobarid ter tudi formalno sedež Posoškega razvojnega centra postavimo v Tolmin. Nič kaj zapleteno ni videti, pa vendar je bila to z vidika treh županov in občinskih svetov, lokalnega rivalstva in ravnotežja kar zapletena, a na koncu uspešno izvedena operacija. Domišljam si tudi, da bi vzpostavitev pokrajin prinesla pomemben premik na državnem nivoju, saj bi se centralna oblast lahko v celoti posvetila državnim strateškim prioritetam, med katerimi vidim državno prometno omrežje, energetska politika, socialna politika, izobraževanje in znanost, varnostno in zunanjo politiko, ki bi končno lahko našla svoj pravi in prepoznaven obraz tudi v mednarodni skupnosti. Ko danes energijo na državni ravni trošimo z zadevami lokalnega ali regionalnega pomena, je to praktično nemogoče.

Enotno zastopanje občinskih interesov je druga pomembna tema, na kateri lahko občine naredimo pomemben korak naprej. SOS, ZOS in ZMOS so kratica, ki nepoučenega opazovalca po pravilu spravijo do tega, da pritisne gumb »na pomoč«. In prav temu so namenjena združenja z omenjenimi kraticami – pomoči in zastopanju interesov svojih članic - občin. Skupnost občin Slovenije kot najstarejša in s članstvom, ki sega od najmanjših občin pa do mestnih občin, Združenje občin Slovenije kot naslednje s članstvom predvsem srednjih in manjših občin ter Združenje mestnih občin Slovenije, ki je najmlajše in je nastalo iz prepričanja, da beseda mestnih občin nima dovolj teže.

Vsa tri združenja imajo status reprezentativnih organizacij in lahko legitimno in legalno predstavljajo interese občin. Najpomembnejša naloga je vsakoletno pogajanje o povprečnini (ki ima ključen vpliv na proračune občin in države), seveda poleg drugih zakonodajnih ali za občine strateških odločitev, ki jih sprejemajo različna ministrstva, vlada ali parlament.

Težava nastane, ko imamo na eni strani pogajalske mize enotno vladno stran, na drugi pa troglavo občinsko, ki pogosto ne najde enakih pogajalskih izhodišč, ciljev, niti pristopa. Zaključki takega procesa so predvidljivi in za skupne interese občine niso optimalni. Živimo in delamo v družbi, kjer se političen vpliv zagotavlja preko strank v Državnem zboru. V vrhovih političnega vpliva občine še nikoli nismo imele toliko pomembnih ljudi, ki bi do podrobnosti poznali problematiko občin. Se pa zavedam, da to ni zadosten pogoj, da bi bile naše zahteve in potrebe lahko uslišane, saj imajo stranke druge prioritete, pa tudi močnejši politični pritiski, na katere se je potrebno odzivati, prihajajo od drugih interesnih skupin. Te so organizirane tako, da so sposobne enotno postaviti zahteve in se zanje boriti na načine, ki vladni strani po navadi pušča le malo manevrskega prostora. Pomembno je, da izpostavimo še en vidik, ki lokalnim skupnostim pri vplivanju na odločitve državne politike ne gre v prid. To je vse manjše število strankarskih županov s pomembnim vplivom v parlamentarnih strankah. Priznati moram(o), da na lokalni ravni raje kandidiramo kot neodvisni kandidati, saj nam to zagotavlja večjo kredibilnost, avtonomijo in najbrž tudi volilno podporo. Stranke si kot temeljne institucije parlamentarne demokracije žal v slabih treh desetletjih niso uspele zgraditi zaupanja vredne javne podobe in to še posebej velja za lokalno raven, kjer tako v občinskih svetih kot tudi na županskih položajih vse bolj prevladujejo neodvisne liste in kandidati (tema bi bila sicer vredna posebne in poglobljene obravnave). Slovenske občine verjetno ne bomo zlahka prišle do točke, kjer bi lahko vladno stran s metodami državne nepokorščine, kot je stavka, postavile pred dejstvo, lahko pa poenotimo svoje vrste in se uglasimo, kar bo naš položaj v primerjavi s trenutnim gotovo močno izboljšalo.

Kako torej obrniti proces, ki je v 25-ih letih pripeljal do treh različnih reprezentativnih občinskih organizacij? Najprej se je treba pogledati v ogledalo in si priznati, da smo občine zelo različne; od tistih z nekaj sto prebivalci do prestolnice, ki jih ima slabih 300.000; od ravnih panonskih in alpsko zasneženih, do tistih pretežno urbanih in spet drugih redko poseljenih podeželskih. Iz te različnosti izhajajo tudi različne potrebe, ki jih nikakor ni enostavno postaviti

na skupni imenovalac, sem pa prepričan, da je to mogoče in da bi to že zelo kmalu obrodilo sadove za prav vse udeležene.

Skozi leta so se oblikovale tri skupine občin, kar ima skozi sekcije malih občin s sedeži upravnih enot ter mestnih občin skozi svojo organizacijsko strukturo postavljeno SOS. ZOS ima na drugi strani svoje predsedstvo organizirano tudi po regionalnem načelu, kar pomeni, da je v njem zagotovljeno zastopstvo vseh regij. Skupna organizacija bi morala upoštevati tako regionalni princip kot tudi delitev na tri skupine občin, pri čemer bi bilo potrebno moč odločanja med temi skupinami porazdeliti v skladu s številom prebivalcev, ki jih ima vsaka skupina. To pomeni, da bi vsaki skupini pripadlo po približno tretjino te moči. Tak model se zdi uravnotežen in bi bil lahko dobro izhodišče, da zgradimo močno skupno organizacijo.

Tak proces zahteva najprej spoznanje, da živimo in delamo v izjemno kompleksnem svetu, kje si občine marsikdaj predstavljamo konkurenco, na drugi strani pa smo velikokrat tudi zavezniki. Če bomo znali dobro igrati vlogo zaveznikov in se v skupnih zadevah medsebojno podpirati, bo tudi konkurenčni boj za vse nekoliko lažji. Občina Tolmin je sicer članica tako SOS-a kot ZOS-a. Tako stanje sem dobil podedovano od mojih predhodnikov in nikoli se nismo resno spraševali, zakaj je temu tako ter ali mogoče ne bi bilo bolje izbrati le ene organizacije. Čeprav smo vseskozi aktivni v obeh združenjih, verjamem, da bi z osredotočenjem v eni organizaciji učinkoviteje lahko zasledovali tako cilje občine kot tudi naše skupne cilje. Čutiti je, da tudi pri drugih občinah, županjah in županih, dozoreva spoznanje, da bi bili organizirani pod eno streho močnejši partner državi pri zastopanju interesov slovenskih občin in s tem pri zagotavljanju boljših razvojnih možnosti našim občankam in občanom ter institucijam. Pri tem bo izjemnega pomena tudi podpora s strani strokovnih služb in zato bi bila združitev vseh razpoložljivih sil, s katerimi trenutno razpolagajo vsa tri združenja, nujna in bi prinesla potrebno in dobrodošlo okrepitev tudi na tem področju. Prepričan sem, da tistim, ki imamo trenutno dvojno članstvo, za ta namen ne bi bilo težko ohraniti sredstev, ki jih sedaj namenjamo dvema različnima organizacijama.

Obletnice so priložnosti, ko se ozremo nazaj in ocenjujemo prehojeno pot in dosežke preteklega obdobja. Zgodovina je pomembna in marsikaj nas lahko nauči, najbrž pa marsikoga bolj kot prehojena pot lokalne samouprave in slovenskih občin zanima prihodnost. Kaj se bo denimo zgodilo na tem področju v naslednjem desetletju? Bomo kot politična skupnost uspeli strniti vrste

in uresničiti 143. člen Ustave Republike Slovenije, ki govori o pokrajinah? Bomo vsaj slovenske občine poenotile svoje delovanje in si s tem zagotovile pomembnejši vpliv in večjo politično moč?

Gotovo je le to, da nam izzivov tudi na tem področju ne bo zmanjkalo.

PETINDVAJSET LET LOKALNE SAMOUPRAVE V REPUBLIKI SLOVENIJI

Alan BUKOVNIK¹

Državni zbor je leta 1994 izvedel reformo lokalne samouprave in z zakonom določil način ustanavljanja novih občin. Izveden je bil predhodni referendum, s katerim se je ugotovila volja prebivalcev na določenem območju, ki pa ni bil zavezujoč (139. člen Ustave RS).

Predpisano je namreč, da mora imeti nova občina vsaj 5.000 prebivalcev, popolno osnovno šolo, zagotovljeno primarno zdravstveno varstvo, ustrezno komunalno opremljenost, poštno storitve, knjižnico in prostore za upravno dejavnost. Se pa velikokrat pri dejanskem odločanju raje upošteva merila za izjemne primere, kjer obstajajo posebni geografski, obmejni, narodnostni, zgodovinski ali gospodarski razlogi.

Preglednica 1: Nastanek občin od leta 1994 do danes

Do 1994	1994–1998	1998–2002	2002–2006	2006–2011	2011–...
62 občin	147 občin	192 občin	193 občin	210 občin	212 občin

Vir: Ministrstvo za notranje zadeve (2019).

V zadnjih 25 letih se je število občin v Sloveniji opazno povečalo. Na območju nekdanje Občine Radlje ob Dravi so bile z novim zakonom ustanovljene štiri občine - Občina Radlje ob Dravi, Občina Podvelka - Ribnica na Pohorju, Občina Muta in Občina Vuzenica. Leta 1999 pa je postala samostojna tudi Občina Ribnica na Pohorju.

Pokazalo se je, da novonastale (manjše) občine niso mogle izvajati vseh nalog, ki jih občinam nalaga zakon. Tako so začeli ustanavljati skupne organe občinske uprave. Pri tem se je, zaradi medobčinskega povezovanja in sodelovanja, ugotovilo, da je tako lažje in učinkoviteje zagotavljati kadre in izvajati nekatere

1 Mag. Alan BUKOVNIK je župan Občine Radlje ob Dravi. Kontakt: radlje.zupan@radlje.si

naloge. Namen spodbujanja ustanavljanja skupnih občinskih organov je bilo povečanje strokovnosti pri izvajanju nalog občinskih uprav, polna zaposlitev kadrov in zmanjšanje stroškov uprave. To se je kasneje tudi pokazalo, da je bila odločitev za sofinanciranje skupnih občinskih uprav s strani države pravilna.

Prav tako se občinam v Sloveniji nalagajo naloge brez ustreznih finančnih sredstev, s čimer se slabi finančna avtonomnost občin in povečuje odvisnost od državnega proračuna. Čeprav drugi odstavek 140. člena Ustave Republike Slovenije pravi: »Država lahko z zakonom prenese na občine opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, če za to zagotovi tudi potrebna sredstva«. Hkrati pa to posledično pomeni tudi, da se nekatere naloge slabo opravljajo in izvajajo.

Eden najpomembnejših pogojev za doseganje osnovnega namena decentralizacije je vsekakor ta, da je decentralizirana fiskalna enota - lokalna skupnost - samostojna pri prevzemanju pristojnosti oziroma, da je pogoj in osnova za to avtonomnost na področju financiranja. Torej, da ima za zagotavljanje financiranja na voljo dovolj različnih in kakovostnih virov, s katerimi lahko zagotavlja dogovorjen obseg javnih dobrin in storitev.

Kljub ratificirani Evropski listini o lokalni samoupravi (1985), katere podpisnica je od leta 1995 tudi Slovenija, država večkrat krši osnovna načela podpisane listine (na primer povprečnina). Po formuli občini pripada določen znesek povprečnine. Država še vedno zaostaja za zakonskimi obveznostmi.

Problem, ki ga vidim, je tudi, da so vse občine, ne glede na velikost in število prebivalcev, ustanovljene za izpolnjevanje enakih nalog. Občine s tremi, štirimi zaposlenimi težko izvajajo vse naloge, za razliko od več – tudi do 500 zaposlenih. To se vidi pri razvojni naravnosti občin, manjše nimajo kadrov za te naloge in najemajo zunanje izvajalce. Občine v slovenskem prostoru so tudi različno velike. Od nekaj km² površine, do nekaj 100 km² in financirane po povprečnini na osebo. Zaradi takšnega financiranja prihaja do razlik pri plačevanju posameznih storitev, saj pri šolskih prevozih na primer pri občinah z nekaj km² površine porabijo manj sredstev (nekaj 1.000 EUR), pri občinah z več km² pa precej več (nekaj 100.000 EUR) sredstev za prevoze otrok v šolo.

Prostorska umestitev lokalnih skupnosti v Sloveniji in njihova regijska specifikacija; na primer koroška statistična regija, ki je kot edina regija, ki ima več kot 70 odstotkov pokritosti z gozdovi in med gozdovi posejane samotne kmetije

(celke); s tem je posledično celotno gozdno območje preprejeno z gozdnimi cestami, po katerih se dnevno izvajajo šolski prevozi in ki jih za razliko od občin z nekaj km² površine, nikoli ne bodo ujele razvojnega zaostanka v kakovosti življenja, povezani z dobro urejeno cestno infrastrukturo.

Poleg tega pa so tukaj še lokalne ceste in javne poti, pri katerih so lokalne skupnosti z večjo površino ponovno v slabšem položaju.

Reference

- Evropska listina lokalne samouprave. 1985. Dostopno prek: http://www.svetevrope.si/sl/dokumenti_in_publicacije/konvencije/122/index.html.
- Ministrstvo za notranje zadeve. 2019. Dostopno prek: <https://www.gov.si/drzavni-organi/ministrstva/ministrstvo-za-notranje-zadeve/>.
- Ustava Republike Slovenije. 1991. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=199133&stevilka=1409>.

SKRB ZA ENAKOMEREN RAZVOJ OBČINE CERKLJE NA GORENJSKEM

Franc ČEBULJ¹

Občino Cerklje na Gorenjskem sestavlja trideset vasi. Ob ustanovitvi je štela 5.600 prebivalcev, po podatkih statističnega urada nas je danes 7.700.

Začetek mojega županovanja in dela občinskega sveta zaznamuje veliko neznank in izzivov glede slabe zakonodaje, ki je bila takrat v veljavi. Nekaj časa sem županoval kar od doma, saj ni bilo zagotovljenih delovnih prostorov. Podobno je bilo z delom tajnice, ki sem jo sprva zaposlil honorarno za štiri mesece po dvakrat tedensko za spremljanje in reševanje najnujnejših administrativnih del. 1. septembra 1995 smo zaposlili referentki in vodjo financ, ki je opravljala tudi naloge direktorja občinske uprave, v kateri je bilo do leta 2005 zaposlenih le pet uradnikov. Delo župana sem opravljal nepoklicno, saj sem bil od leta 1996 do 2004 redno zaposlen kot poslanec v Državnem zboru.

Začetki lokalne samouprave so bili zelo pionirski, kar sem spremljal in doživljal z mnogo entuziazma v želji obvladovati neznanke, ki so bile sopotnice tako občinskega sveta, ničštevilčne občinske uprave, predvsem pa naloge in delo županovanja. Občina Cerklje na Gorenjskem je nastala iz kranjske in je bila ena od šestih novonastalih občin. Prvo leto delovanja smo finančne in družbene dejavnosti izvajali na zakonski podlagi v koordinaciji z matično Občino Kranj.

V času začetkov lokalne samouprave je bilo potrebno upoštevati »ZKP« - to je zdravo kmečko pamet, ki je koristila za hiter razvoj občine. Občina Cerklje je bila skoraj v razsutem stanju. Tako osnovno šolstvo, vrtci, cestna in komunalna infrastruktura in tako dalje. Ob nastanku je bila občina po razvitosti na 134. mestu od 154 nastalih občin. Danes smo med najbolj razvitimi občinami v Sloveniji.

1 Franc ČEBULJ je župan Občine Cerklje na Gorenjskem. Kontakt: franc.cebuj@cerklje.si

Velikokrat me sprašujejo, kako vam - ti je uspelo občino pripeljati v eno tistih, kjer se danes najboljše živi. Brez muje se čovelj ne obuje. Tako ima vsak projekt, ki smo ga gradili, svojo zgodbo, nekateri res zanimivo. Odgovor je preprost. Potrebno je delati, z denarjem ter premoženjem pa gospodariti kot dober gospodar, tako župan in vsi v občinski upravi. Imel sem tudi srečo pri izbiri maloštevilne občinske uprave, ki jo vedno bolj obremenjujejo vsemogoča zakonodaja, neskladne uredbe in predvsem državna birokracija.

Razvoj občine Cerklje se nadaljuje. Občina nima kreditov in je v solidni finančni kondiciji. Načrtovani projekti za naslednje leto oziroma desetletje so v pripravi in upam, da občanov ne bo zmanjkalo navdiha za še nove predloge, ki bodo peljali občino Cerklje na Gorenjskem po poti nadaljnjega razvoja.

Lep pozdrav.

PETINDVAJSET LET DELOVANJA LOKALNE SAMOUPRAVE V REPUBLIKI SLOVENIJI

Darinka FAKIN¹

Slovenska vlada in parlament sta leta 1993 sprejela Zakon o lokalni samoupravi, ki je pomembno spremenil ureditev Slovenije predvsem na podeželju. Majhne občine smo dobile priložnost, da same vplivamo in pomembno soustvarjamo razvoj svojih krajev. Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij je določil prvo mrežo 147 občin. Med temi je bila ustanovljena tudi Občina Majšperk, ki so jo sestavljale takratne krajevne skupnosti Majšperk, Ptujška Gora, Stoperce in Žetale. Leta 1998 je bilo skladno z Zakonom o spremembah in dopolnitvah zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij določeno, da se Občina Majšperk zmanjša za naselja nove Občine Žetale. Tako ima danes naša občina okrog 4.000 prebivalcev in se razprostira na površini 72,8 km².

Sama sem ob nastanku naše občine razmišljala tako kot takrat in žal velika večina mladih tudi danes, da me lokalna politika ne zanima, vendar me je oče, ki je bil vpet v politiko, prepričal, da vsaj posodim svoje ime. Tako sem bila izvoljena v prvi občinski svet naše občine. Takratna ureditev je določala, da občinski svet vodi predsednik/ica in ne župan. Tako sem bila imenovana za predsednico in moja politična pot se je začela z delom na področju urejanja in sprejemanja statuta, poslovnika in ostalih potrebnih aktov za delovanje. Zelo hitro smo spoznali, da smo sedaj sami odgovorni za razvoj in da nam lokalna samouprava omogoča mnoge aktivnosti in samostojno skrb za investicije skupnega pomena. Po dveh mandatih sem se na prigovarjanje mnogih odločila, da kandidiram za županjo in tako na lokalnih volitvah leta 2002 postala županja občine Majšperk, kjer danes opravljam svoj peti mandat te funkcije.

Delo županje je prežeto z mnogimi aktivnostmi, ki ne poznajo delovnega časa, saj so povezane z vsemi dogodki, ki se odvijajo v kraju. Ker sama opravljam to funkcijo nepoklicno in sem kot redna profesorica zaposlena na Fakulteti za strojništvo Univerze v Mariboru, moram svoje delo dobro načrtovati. Seveda

1 Dr. Darinka FAKIN je županja Občine Majšperk in redna profesorica na Fakulteti za strojništvo Univerze v Mariboru. Kontakt: darinka.fakin@majšperk.si

je delo županje predvsem moje poslanstvo, ki sem ga izbrala, in to poslanstvo mi je v tem obdobju dalo priložnost ustvarjati na različnih področjih in se boriti tako za država kot za evropska sredstva. Danes se po zaslugi uvedbe lokalne samouprave lahko v občini pohvalimo z novo osnovno šolo, novim vrtcem, imamo nove prostore občine in sodoben Kulturno-poslovni center, zdravstveni dom, lekarno, športni park, kjer se je mogoče rekreirati (nogomet, košarka, odbojka, tenis, mogoče je igrati skvoš, biti strelec, hoditi na fitnes, za mlade sta nastala skejt park in pump park, veliko je igral za otroke, igrišče za starejše in še bi lahko naštevali). Javni objekti in domovi krajanov so energetsko sanirani, zgradili smo veliko cest, pripeljali vodovod do številnih hiš, imamo pet čistilnih naprav, primerno opremljena gasilska društva in okrog 50 društev – kulturna, športna, humanitarna in stanovska, ki skrbijo tako za socialno okolje kot tudi za razvedrilo in izobraževanje svojih članov.

Naj povzamem, kaj pomeni 25 let lokalne samouprave za našo občino in nasploh za podeželje, kamor spadamo občani Majšperka. Z nastankom majhnih občin, ki so včasih kritizirane, smo gotovo vsaj delno zaustavili ali zmanjšali odseljevanje ljudi s podeželja, ki se v težje dostopnih območjih še vedno prazni in zarašča. Ljudje v manjših krajih čutijo večjo pripadnost, so pripravljени narediti tudi kaj prostovoljno, predvsem pa so med seboj povezani skozi različne aktivnosti v številnih društvih, za katere skrbi glede na njihovo dejavnost tudi občina in jim pri tem pomaga. Za ohranjanje poseljenosti in razvoj občine je zelo pomembno tudi socialno okolje, v katerem živimo. Z uvedbo lokalne samouprave smo nase prevzeli številne odgovornosti, ki zahtevajo od nas tudi veliko znanja, a z delom in povezovanjem ljudi in različnih političnih strank nam je uspelo veliko in smo na lokalno okolje upravičeno ponosni. Morda bo v prihodnosti prišel čas, ko majhne občine ne bodo več izziv in se bomo ponovno združevali v večje skupnosti. To (vsaj delno) uresničujemo že nekaj časa, saj se projektno povezujemo; zavedamo se namreč, da bo povezovanje v prihodnosti še pomembnejše ali za hitrejšo pot v razvoju celo nujno.

25 LET LOKALNE SAMOUPRAVE

Vesna JERALA ZVER¹

Občine so del lokalne samouprave, kar pomeni, da upravljajo z javnim denarjem. Po drugi strani pa ima poslovanje občin veliko skupnih točk s podjetništvom. To pomeni, da je potrebno v določenem času, z določeno kvoto finančnih sredstev ustvariti čim večji napredek in razvoj. In ta premik so sposobni narediti le za to usposobljeni ljudje, to je izobraženi vodje. Župan/županja mora ob tem imeti še druge dobre lastnosti in kvalifikacije, kot so empatija do ljudi, vodenje ljudi, imeti mora ogromno energije, idej, pripravljen mora biti žrtvovati tudi svoj prosti čas za projekte, ljudi, dogodke. Razumeti mora politiko, iti mora v korak s časom oziroma mora biti z dejanji celo pred časom, saj je doba realizacije večjih projektov tudi preko deset let. V vsem tem se najbolj najdemo ženske. Smo zelo produktivne, napredne, kot večplastni multipraktiki, zmožne smo velike empatije do ljudi, stvari postavljamo na svoja mesta. Zelo pomembno je, da ne dokazujemo svojega ega pred kolegi in drugimi sodelavci, kar je bistvena lastnost nekaterih županov. Dokazovanje ega in strahovladje pomeni nazadovanje občine, razkol med občinami, posledično pa nerazvoj Slovenije. Če župan/županja na volitvah nima protikandidata, pomeni, da so občani pod velikim vplivom in to bi nas moralo skrbeti.

Rešitve: ustrezna izobrazba županov/županj za vodenje občin. Pri kandidaturi za župana/županjo (tudi za druga politična mesta) bi morala biti zahteva:

- o pridobitvi podatkov iz uradnih evidenc, da kandidat/ka ni bil/a pravnomočno obsojen/a zaradi naklepnega kaznivega dejanja,
- o pridobitvi podatkov iz uradnih evidenc, da zoper kandidata/ko ni bila vložena pravnomočna obtožnica zaradi naklepnega kaznivega dejanja.

Potrebno bi bilo omejiti možnost kandidature na dva mandata, tako kot je to pri predsedniku države.

Mandat župana/županje pa bi moral trajati šest let. V štirih letih se opravijo nujna dela, pripravijo se projekti, zmanjka pa časa za njihovo realizacijo. Za

¹ Mag. Vesna JERALA ZVER je bila županja Občine Turnišče v letih 2014–2018. Kontakt: vesna.jerala@guest.arnes.si

srednje velike projekte se v štirih letih komaj pripravi vsa potrebna dokumentacija. Za pripravo večjih projektov to traja še več let. Tako pa novoizvoljeni župani/županje ne realizirajo pripravljenih projektov predhodnikov, pa ne zato, ker niso dobro pripravljene ali njihova realizacija ni potrebna, ampak zato, ker niso njihovi. S podaljšanjem mandata iz štirih na šest let bi tako občine kot tudi država veliko pridobili na razvoju in tudi prihranili finančna sredstva.

Delo v občinski upravi je zelo zahtevno, raznoliko in polno pasti. Za osvojitve vseh delovnih področij je potrebno vsaj deset let intenzivnega dela in izkušenj. Glede na hitre menjave županov/županij in direktorjev občinskih uprav, je kakovostno delo na občinah skoraj nemogoče. Če k temu prištejemo še kadrovske podhranjenosti (predvsem v manjših občinah), nezmožnost pridobitve kakovostnega kadra in nerazumevanje lokalne samouprave nekaterih novoizvoljenih županov, dobimo današnjo sliko občin in s tem tudi Slovenije.

Če želiš kot vodja dobro ljudem, ki jih zastopaš, moraš biti glasnik sprememb in razvoja. Žal pa ljudje ne marajo sprememb, čeprav jih zahtevajo. In tu pridemo do "nujnosti" manipulacije z množicami, ki so najbolj dovzetne za negativne informacije in velike obljube. Kaj je res in kaj je v resnici izvedljivo, jih sploh ne zanima. Nasedajo populističnim obljubam.

Rešitev: kritičen pogled na širjenje lažnih novic in objektivno poročanje medijev.

Kot županja Občine Turnišče sem v mandatu 2014–2018 (poleg številnih razvojno naravnanih realiziranih projektov) najbolj ponosna na preboj Občine Turnišče, saj smo se leta 2018 vpisali med PRVAKE (ISSO Analiza 2018). Naredili smo neverjeten preboj v proračunski učinkovitosti. Iz 119. mesta smo se v treh letih zavihteli na odlično 8. mesto od 212 občin. To pomeni, da smo izredno izboljšali upravljanje občinskega proračuna in s tem našega skupnega premoženja. Takšnega preboja na tem področju ni uspelo narediti še nikomur v Sloveniji. Občina Turnišče je v mojem mandatu tudi izboljšala koeficient razvitosti (Ministrstvo za finance 2019) na 0,97, kar je občino leta 2018 uvrstilo na odlično tretje mesto med najbolj razvite občine v Pomurju.

Razvoj Slovenije je odvisen od razvoja njene osnovne celice, to je občine. Občine vodimo ljudje, zato se mora razvoj začeti v vsakem od nas; s pozitivnim pristopom do življenja. Bodimo glasniki pozitivnih sprememb in začnimo pri sebi že danes.

Reference

ISSO Analiza. 2018. Indeks ISSO 2018. Dostopno prek: <http://www.zlatikamen.si/clanki/lestvice/indeks-isso-2018/>.

Ministrstvo za finance. 2019. Dostopno prek: <https://www.gov.si/drzavni-organi/ministrstva/ministrstvo-za-finance/>.

ZA USPEH LOKALNE SKUPNOSTI JE POMEMBNO IZVOLITI LJUDI, NE POLITIČNIH STRANK

Olga KARBA¹

Sodobna, samostojna lokalna samouprava je ideja, ki se je dobro ogrela in začela uveljavljati ravno takrat, ko sem sama začejala poklicno pot. Leta 1996 sem diplomirala na Pravni fakulteti in kot pripravnica začela delati na občini. Hitro sem dobila priložnost prevzeti večje odgovornosti, ker sem imela inovativnejše ideje, kar je bila pozitivna novost za okolje. Vedno so mi bili na prvem mestu strokovnost, profesionalnost in argumenti. Staviti name se je, čez čas, pokazalo kot oblika neizrečene psihološke kazni. Tega sicer takrat nisem tako razumela, a danes vidim, da je (navkljub veliko govora o čustvenem vodenju in agilnih metodah) ta bolj »partijski« element vodenja tima še kar močno v veljavi marsikje v lokalni in javni upravi, še posebej tam, kjer so šefi karierni politiki. To mi osebno ne ustreza. Ljudje naj delajo to, kar znajo; naj naredijo najbolje, kar znajo in naj pomagajo ustvariti vrednost za občane, za okolje. Tako sem delala kot javna uslužbenka. Ko sem postala županja, pa sem kmalu spoznala, da to politikom osebno ne ustreza.

Spomnim se časov, ko sem bila govorka ob 20. obletnici samostojne Slovenije. Po mojem nagovoru so me spraševali »Olga, kako si upala to povedati na glas, tudi pred političnimi voditelji? A se ne bojiš posledic?« Najbrž se boste vprašali, kaj takega sem povedala, da so mi zastavili to vprašanje. Govorila sem le o svoji izkušnji s političnimi strankami. Z žalostjo se spominjam prvega mandata, ko sem z iskrenimi nameni sodelovala pri ustanovitvi Prleškega razvojnega partnerstva, združenja večine političnih strank, ki so me osebno prosile, naj pustim službo direktorice lokalne uprave v drugi občini, kandidiram v Ljutomeru za županjo in pomagam reševati tako imenovane katastrofalne, usodne razmere v domači občini (tako v odnosih, kot konkretnih investicijah in projektih). Seveda sem naivno rekla ja. Ljudje, ki jih poznam desetletje in več, so prišli polni zanosa, prleškega ponosa, idej. Zmagali smo in bili veseli, kako bo sedaj vse bolje. Na prvem sestanku po volitvah smo imeli drugačen pogovor. Ideje so kmalu ugasnile. Zgodil se je zame nepričakovan preobrat in osrednja tema je bila le Excel tabela, v kateri je ključ po plenu in kupčkanju.

1 Mag. Olga KARBA je županja Občine Ljutomer. Kontakt: olga.karba@ljutomer.si

Znašla sem se v neznanem prostoru. Nisem bila vajena delati tako in tudi nisem vedela, da je normalna, redna, uveljavljena praksa, da se po volitvah med kandidati političnih strank delijo ugodnosti, ki jih ostali občani nimajo. To je bilo leta 2010. Leta 2014 ni bilo tako, ker so politične stranke izgubile zaupanje. Štiri leta kasneje (2018) so se s pretiranim kriticizmom in z nerealnimi obljubami združile vse politične stranke proti neodvisnim – spet se je ponovila zgodba iz leta 2010. Ponovno vidim, da gre spet veliko energije v to, da se naredi manj. Da cilj občinskega sveta ni razvoj, ampak zaustavitev novih idej. Da cilj občinskih odborov ni vsebina, ampak sejnina.

2010 in 2011 se je zgodil medijski linč na lokalnem radiu, češ, da sem trmasta, da se ne pogovarjam. Hitro so sledile odškodninske tožbe, tudi skoraj 10 kazenskih ovadb, da se podkrepi vtis, kako vse delam narobe. Vse zavržene – kot neutemeljene. Pred zadnjimi volitvami je proti meni sprožilo tožbo sedem sosednjih občin in javno podjetje (v katerem je naša občina 30-odstotni lastnik) in to zato, ker ne pristajam na oblikovanje cen vode v nasprotju z državno uredbo in ker ne pristajam na delo na podlagi aneksov za nazaj. V eni sodbi za 3 milijone evrov, v drugi je šlo za milijon evrov, ki so bili pobrani našim občanom na položnicah in jih je zadržalo javno podjetje. Sodišče nam je dalo prav pri milijonski tožbi pri vprašanju vode in verjamem, da nam dobro kaže tudi pri 3-milijonski tožbi, če se ne bomo uspeli dogovoriti z župani ostalih prleških občin, da umaknejo tožbo in da začnemo vsi delati tako, kot se spodobi.

Vse to pišem iz preprostega razloga. Ker se sprašujem, kako naj pritegnemo sposobne, zagnane ljudi k sodelovanju v javni upravi, ko pa vstopajo v okolje, kjer je bolj pomembno deliti plen, kot ustvarjati preboj. To je problem številka ena lokalne samouprave v Sloveniji. Vedno, ko nam uspe delovati v korist ljudi, brez ozira na nagrajevanje politike, naredimo velik preboj, hitro in trajno. Tako je v Ljutomeru v zadnjih letih nastalo več kot 100 projektov, zapolnjena je poslovna cona, delamo na novi, obrtništvu, podjetništvu, društveno življenje je izjemno uspešno in aktivno.

Ampak, če se umaknem iz te situacije za trenutek: Vprašanje, ki me še bolj čudi, je, zakaj si enostavno ne pomagamo od jutri naprej? Prva štiri leta sem kot županja obiskala ogromno prireditev in spoznala čudovite ljudi. Ti ljudje so danes »motorji« dogajanja kot predsedniki, člani krajevnih skupnosti, društev. V začetku je bilo veliko lažje biti z vsemi nenehno v stiku, saj je bilo na mesec približno deset prireditev. Danes se mesečno zvrsti 30 in več dogodkov. Vem, to za marsikoga niso merljivi rezultati, pa vendar – brez družabnega

življenja nismo občina. Lokalna skupnost smo ljudje in vsak lahko prispeva k dobremu počutju, k razvoju in h kakovosti življenja v naših krajih. Zame je to najboljša popotnica in usmeritev ob 25-letnici lokalne samouprave. Ni treba, da si ne pomagamo. Lahko si pomagamo in ker si pomagamo, nastajajo rezultati, ki se vidijo daleč čez meje Prlekije.

Po prvih štirih letih županske službe sem ravno te tako imenovane »motorje« povabila k sodelovanju, da kandidirajo na moji listi Z Olgo in ekipo sr(e)čno naprej. Koliko kritik na račun srčnih! Ko sem ob letošnji slavnostni seji pojasnila, kaj piše v slovarju slovenskega knjižnega jezika pod besedo srčnost – da je to odločnost in pogum – smo spet doživeli ogromno kritik.

Ne jamram, ampak se sprašujem, kakšna družba postajamo. Ali pa smo ljudje pač takšni od nekdaj? Ne verjamem, ampak četudi smo (bili), zakaj ne bi bili boljši? Danes, jutri, vedno.

Dodajam še spomin na dogodek, ko sem se mudila na posvetu o pokrajinah. Delila sem svoje mnenje, da med odločevalci tako na lokalnem kot na regionalnem nivoju pogrešam gospodarstvenike in obrtnike, tiste, ki ustvarjajo delovna mesta, ki delajo našo občino prodorno, razvojno. Kajti zdi se mi nepošteno, da imamo župani v Regionalnem razvojnem svetu dva glasova, predstavniki podjetij pa en glas. Dodala sem tudi, da bi bilo prav, da se na vseh nivojih odločanja vzpostavi volilni sistem, da bomo državljani in občani lahko na volitvah izbirali človeka po imenu in priimku. Verjeli ali ne, eden izmed županov iz politične stranke mi je takoj zabrusil, da ni neodvisnih ali nestranskih županov, da taki ne obstajajo. Zanimivo in neprijetno hkrati. Priznam, ni bilo enostavno sprejeti te njegove izjave. V Sloveniji je bilo izvoljenih 133 od 212 županov, ki so nestranskih! Nikoli v zgodovini Občine Ljutomer se ni zgodilo, da bi katera koli politična stranka dosegla uspeh, kot ga je dosegla naša neodvisna lista, ki je imela 9 (leta 2014) oziroma 7 svetniških mest (leta 2019) od 21. Ne vem, kaj točno to pomeni, vem pa, da je znak, da gre tudi drugače. Ampak to ne šteje veliko, ko smo v tem mandatnem obdobju izločeni iz odločanja v vseh odborih in komisijah, ker nas politične stranke ne priznavajo, kar je nenavadno.

A je bila to volja ljudstva? Zdi se, da mora v Sloveniji volja ljudstva nekako najprej rezervirati prostor za politiko. V Islandiji na primer vsak zapiše ime in priimek, koga vidi kot odločevalca, in tisti, ki je večkrat zapisan, dobi mandat. V naši občini velja, da mora svetnik neodvisne liste dobiti zaupanje 250

volivcev, nekdo iz politične stranke pa se prebije v občinski svet že s samo 20 glasovi. To so malenkosti, ki se po svoje hitro pozabijo. Vendar pustijo za seboj posledice; žal se naredi manj.

Na koncu le v razmislek: Zakaj nimamo na volitvah možnosti izbire v parlament in občinski svet človeka z imenom in priimkom in zakaj se v tem stoletju ne omogoči možnost elektronskega glasovanja? A je to res demokracija?

LOKALNA SAMOUPRAVA IN NJENE POMANJKLJIVOSTI

Jože KUŽNIK¹

Lokalna samouprava je v svojih 25 letih prinesla veliko dobrega, pozitivnega, lepega. Predvsem z vidika občanov, ki jim je pomembna kakovost življenja. Prav to jim prvenstveno predstavlja urejena infrastruktura: ceste, vodovodi, kanalizacija ... Če danes vprašamo povprečnega državljana – občana o prednostih lokalne samouprave oziroma razdelitve velikih nekdanjih občin na manjše občine, bo povedal, da manjše občine v prej velikih občinah nikakor ne bi dosegle takšnega razvoja, kot so ga z uvedbo lokalne samouprave. S tem se je seveda treba strinjati. Če pa pogledamo na lokalno samoupravo z drugega vidika, se moramo zavedati tudi vseh pomanjkljivosti in nanje opozarjati.

Prva pomanjkljivost je birokratski način razmišljanja večine zaposlenih v javnem sektorju, ki ob (skoraj) vsakem delu najprej pomislijo, kako nekaj ne narediti oziroma kako občanu ne pomagati. Izgovori na zakone, predpise, takšne in drugačne omejitve so skorajda vsakodnevni pojav; pardon, pojav uradnih ur, ko se uradniki srečujejo z občani. Ko sem pred slabimi osmimi leti prevzel vodenje občine, je bilo zame najbolj boleče spoznanje, da večini zaposlenih ni mar za občane, ki jim preko davkov zagotavljajo redno plačo. Najpomembnejše zanje so zakonske pravice, kot so redno napredovanje, najvišja možna ocena delovne uspešnosti, vsi mogoči in nemogoči dodatki k plači, skrb za dosledno koriščenje dopusta, čas za malico in seveda dosledno upoštevanje najdaljših možnih rokov glede na zakonodajo. Zahteva nadrejenega po resnem pristopu k delu pa je že mobing. Seveda obstajajo svetle izjeme, je pa potrebno tudi povedati, da smo medtem v naši občini uspeli spremeniti način razmišljanja zaposlenih. In ustvariti občanom prijazno občino.

Naslednja pomanjkljivost lokalne samouprave je podrejen položaj občin v razmerju do državnih institucij, upravnih enot, ministrstev in raznoraznih agencij. Te gledajo na občine kot na nebodigatreba, ki venomer težijo in pričakujejo nemogoče rešitve v skrajno kratkih rokih. Zato se pogosto zgodi, da se na poslani dopis z neke občine odgovori šele v roku dveh ali treh mesecev, rekord

¹ Jože KUŽNIK je župan Občine Polzela. Kontakt: joze.kuznik@polzela.si

je seveda dvakratnik tega časa, ali pa tudi to, da je koncesija podeljena zaradi molka organa po ZUPu. Torej, ker je uradnik na ministrstvu pozabil na vlogo občine ... Žal pa se na državnih institucijah ne zavedajo, da so tudi sami v določeni občini občani, to pomeni, da posredno škodujejo tudi sebi. Velik del teh problemov bi uredil dodaten nivo lokalne samouprave: pokrajine. Morda je celo bogokletno razmišljati o ukinitvi upravnih enot in o prenosu pristojnosti ter zaposlenih na pokrajine in na občine? Menim, da ne. Če na občinah sprejmemo prostorski akt, ga zagotovo bolje poznamo od uradnika na upravni enoti, torej ne bi bila izdaja gradbenega dovoljenja noben problem ...

Neurejeno financiranje občin je tretja pomanjkljivost lokalne samouprave. Zakonska določila in metodologijo za izračune financiranja občin bi bilo potrebno dosledno spoštovati. Nemogoče je izpolnjevati z zakonom določene naloge ob pomanjkanju za to namenjenih oziroma določenih sredstev. Na račun tega se v občinah zmanjšujejo sredstva za investicije, kar pa neposredno občutijo občani – državljani. Vlada se z občinami pogaja za povprečnico na enak način kot s sindikati za vsebino kolektivnih pogodb. Pri tem gre za pomembno razliko: denar, ki ga izpogajajo sindikati, gre v zasebne žepke zaposlenih, denar za občine pa gre pretežno v investicije. Pa ljudem privoščim višje plače. Nujno bi bilo potrebno spoznanje, da smo tako občine kot državne institucije in vlada na istem bregu in vsi v »službi ljudstva«.

Pomanjkljivosti lokalne samouprave je seveda še več, med drugim na primer neurejen status županov. Menim, da bi področje lokalne samouprave moralo dobiti svoje mesto v naboru vladnih resorjev. Bistveno lažja bi bila komunikacija med občinami in državo ter ne nazadnje lažje razumevanje drug drugega, posledično pa bistveno manj težav, s katerimi se srečujemo danes v občinah. Zagotovo bi občine tudi same lahko veliko prispevale k odpravi teh pomanjkljivosti z združitvijo občinskih asociacij v eno samo. Ampak zaradi različnosti interesov je do tega še daleč, morda enako daleč, kot do vzpostavitve ministrstva za lokalno samoupravo. Navedenim težavam pa tudi zato ni videti konca. Razen tistim, ki jih lahko rešimo sami.

VELIKO NAREJENEGA IN ŠE VEČ ODPRTIH RAZVOJNIH PRILOŽNOSTI

Gregor MACEDONI¹

Slovenska lokalna samouprava v času, ko praznujemo 25-letnico njene ponovne uvedbe, deluje sorazmerno zadovoljivo. Izraz delnega zadovoljstva se nanaša na eni strani na dejstvo, da je nivo razvojnega napredka na področju infrastrukture in storitev v (sorazmerno majhnih) slovenskih občinah v zadnjih letih velik ter na drugi strani na veliko nerealiziranih razvojnih izzivov zaradi pomanjkanja pravih odločitev in poguma, da bi v celoti izkoristili razvojne priložnosti, ki jih omogoča razvita lokalna samouprava. Torej dejstva, da ne znamo izvajati menedžiranja javnih zadev na ustreznem nivoju in s tem udejanjati načela subsidiarnosti. Kot posameznik, ki sem zadnjih nekaj let aktivno vpleten v proces vodenja občine, bom ob rob razmišljanju ob jubileju ponovne uvedbe slovenske lokalne samouprave izpostavil nekaj karakterističnih značilnosti in trendov, ki občino zaznamujejo danes.

Odnos med državo in občinami

Eno od osrednjih načel, vgrajenih v Evropsko listino lokalne samouprave (ELLS), je načelo subsidiarnosti. Vendar gre v Sloveniji trend razvoja javnega upravljanja v drugo smer, v smer centralizacije. Ni veliko glasnih in aktivnih zagovornikov krepitve vloge centralne oblasti, ampak že sama odsotnost izvajanja politike enakomernega regionalnega razvoja krepí centralistične procese. Ob tem imamo v slovenski javni upravi vseprisotno težavo s prevzemanjem odgovornosti. Posledično se v vsak predpis in proces vgrajujejo varovalke pred zlorabami na način, da moramo vedno znova in znova vnaprej dokazovati, da ne bomo naredili ničesar narobe. Vse to na koncu pomeni, da je velika verjetnost, da bomo (zavedno ali nezavedno) začeli slediti vedno veljavnemu pravilu, da tisti, ki ne dela nič, tudi ne naredi nič narobe. Odsotnost aktivnega zavzemanja za decentralizacijo upravljanja javnih zadev in hkratna težnja po vgradnji pravil za reguliranje do zadnje malenkosti pa je izrazita

1 Mag. Gregor MACEDONI je župan Mestne občine Novo Mesto. Kontakt: gregor.macedoni@novomesto.si

negativna kombinacija, ki zavira proaktivno odzivanje na probleme in izzive, ki se pojavljajo v konkretnih bivanjskih in delovnih okoljih. Na področju prepuščanja urejanja zadev lokalni ravni slovenska država izgublja ogromno možnosti, da bi se veliko zadev rešilo z aktivnim soupravljanjem državljanov. Če primerjamo način razpisov za sofinanciranje projektov na evropski in državni ravni, je razvidno veliko konceptualno razhajanje med obema načinoma. Evropsko unijo običajno na prvem mestu zanima vsebina, ki je ključni kriterij za uvrstitev projekta med izbrane. V razpise na evropski ravni je vgrajeno, da se pričakuje delovanje po pravilih, kar pa ni potrebno znova in znova dokazovati. Slovenski razpisi se začnejo z dokazovanjem številnih robnih kriterijev, ki nimajo povezave z vsebino razpisa. Nadaljujejo se še z nadaljnjim dokazovanjem, da ne goljufaš, na koncu prijave pa je že skoraj vseeno, kaj je dejanska vsebina projekta, ker je vedno znova najpomembnejše, da je prijava izpolnila vse formalne pogoje. Realno ogledalo takih razpisov je zgražanje javnosti, ki pogosto ne more razumeti, za kaj vse se porablja (razvojna) razpisna sredstva v Sloveniji. Ker sem kot župan pogost kritik pretirane centralizacije, skušam paziti, da ne delam na regionalni in občinski ravni enako kot dela država z občinami. Dokaz, da je možno narediti systemske rešitve, ki delujejo, lahko pokažemo na primeru ožjih lokalnih okolij, ki jih znotraj občin predstavljajo krajevne skupnosti. Novomeška občina je razdeljena na triindvajset manjših enot. Vsaka krajevna skupnost ima svoj Svet, ki ga sestavlja ekipa sedmih do devetih članov. V proračunu občine vsaki krajevni skupnosti pripada manjši znesek sredstev. V preteklosti so ta denar porabljali za zelo kratkoročne in nekoristne zadeve. Pred štirimi leti smo uvedli javni poziv, ki je obljubljal, da bo za prijavljene konkretne manjše investicijske projekte občina dodala sofinancerski delež glede na lastno udeležbo krajevne skupnosti (najprej je bilo razmerje 50:50 in sedaj 30:70 v korist občinskega deleža). Prijav ne ocenjujemo in edini kriterij je, da izvedba zadostuje zakonodaji na področju javnega naročanja, javnih financ in upravljanja z javnim premoženjem. Rezultat je vsako leto okoli 50 realiziranih projektov, ki rešujejo probleme v konkretnih bivanjskih okoljih in jih kot najpomembnejše izbere Svet krajevne skupnosti. Sam sem zadržan do razširjene in pogosto izpostavljene popularnosti participativnih proračunov. Pa vendar je zgoraj opisan sistem zelo verjetno finančno najobsežnejši konkreten primer izvedbe dela proračuna z odločitvami od spodaj navzgor.

Lokalna samouprava mora imeti avtonomijo v vseh zadevah, ki so v njeni pristojnosti, na podlagi delitve med nivoji oblasti. Državna raven ima praviloma težave z vgradnjo avtonomije v načinih izvajanja javnega upravljanja v

lokalnih skupnostih. Na drugi strani pa pogosto naletimo na težavo s sprejemanjem avtonomije tudi na občinskem nivoju. Ko so pred nekaj leti predstavniki Ministrstva za finance razlagali predstavnikom občin, da bo stopnja obdavčitve nepremičnin prepuščena (znotraj opredeljenega okvira) občinam, je bilo presenetljivo veliko odzivov, da naj kar zakonodajalec predvidi fiksne davčne stopnje, da ne bo potrebno sprejemati teh odločitev na občinskih svetih. To je pravzaprav dokaz za pomanjkanje zrelosti za avtonomnost in že prej omenjene odgovornosti na ravni posameznika.

Odzivanje na družbene spremembe

Smo sredi dinamičnega spreminjanja sveta okoli nas. Tehnološki razvoj spreminja svet na ravni posameznika in družbe ter na ravni vseh družbenih sistemov. Razvoj tehnoloških rešitev omogoča razvoj številnih rešitev, ki nadgrajujejo kakovost bivalnega in delovnega okolja. Hkrati pa je pogost velik razkorak med rešitvami, ki so že dolgo znane, in njihovo vpeljavo v delovanje. Ta razkorak je še večji na področju vpeljevanja novih tehnologij pri izvajanju javnih storitev. Pomanjkanje kompetenc, sistem javnih naročil in nekonkurenčno okolje so velike ovire javnega sektorja, da ni hitrejši in agilnejši pri vpeljavi novih tehnološko podprtih storitev. Nivo lokalne samouprave ima pri tem tudi manjšo prednost. Lokalne skupnosti so si medsebojno (posredna) konkurenca, ki sili počasnejše občine, da sledijo bolj progresivnim in inovativnim. In ravno potreba po prilagajanju hitrim družbenim spremembam zahteva spreminjanje na vseh nivojih lokalne samouprave. Na podlagi lastnih opažanj in tudi opravljene raziskave (Macedoni 2016) je mogoče zaznati trend spreminjanja vlog v vodenju in upravljanju lokalne samouprave. Kot primer lahko vzamemo najbolj izstopajočo funkcijo v lokalni samoupravi – župana. Županska funkcija zahteva zelo širok nabor kompetenc na področjih menedžiranja in političnega usklajevanja. Nabor potrebnih kompetenc župana se v sedanjih dinamičnih razmerah spreminja. Iz nabora izginja kompetenca uporabe moči, med najpomembnejše pa se vzpenjajo kompetence, kot so predvidevanje problemov, zaznavanje trendov v okolju, strateško razmišljanje, odgovornost, vztrajnost ter povezovanje in sodelovanje. Pri tem ne pozabimo na določene kompetence, kot so znanje tujih jezikov, pridobivanje sredstev in vizionarstvo, katerih pomen bo v prihodnje najbolj zrastel. Zdi se, da se z družbo in načinom sodobnega življenja spreminja tudi povprečen župan, nekoliko počasneje pa tudi povprečen občinski uslužbenec.

V slovenski lokalni samoupravi se povečuje število izvoljenih županov, ki kandidirajo kot neodvisni kandidati. Eno od pojasnil tega trenda je, da želijo volivci bolj menedžerja kot politika in da v neodvisnih kandidatih prepoznajo posameznike z uspešnimi (nepolitičnimi) karierami. Hkrati velja, da tako menedžerskih kot političnih kompetenc za uspešno opravljanje funkcije župana ne moremo ločiti in razdvojiti. In tudi uspešnega vodenja lokalne skupnosti ne more biti brez (vsaj minimalne) uravnotežene prisotnosti tako političnega kot menedžerskega vodenja.

Primanjkljaj zaradi nevzpostavitve pokrajin

Pokrajine kot ustavna kategorija so bolj ali manj stalnica političnih razprav in konkretnih poizkusov vse od ponovne vzpostavitve slovenske lokalne samouprave. Seveda so izstopali določeni konkretni poizkusi; najresnejši so bili leta 2008, ki se je končalo z neuspešnim (zakonodajnim) referendumom. Verjetno je lahko biti pameten za nazaj in reči, da bi moral proces drobitve občin imeti svoj sočasni proces povezovanja v pokrajine, ki bi prevzele tako upravni nivo širše zastavljenih nalog in predvsem regionalni razvoj. Prepričan sem, da je predvsem regionalni razvojni primanjkljaj zaradi nevzpostavitve pokrajin, ne glede na to, da imamo vzpostavljene tako imenovane razvojne regije, največji. Vsakodnevno smo soočeni s pomanjkanjem razvojnih iniciativ, ki bi povezale večja območja in se ne bi zastavljali projekti ustavljali na občinskih mejah. Sedanje občine s pretirano različnostjo, predvsem v velikosti (v maksimalnem razponu števila občanov ena proti tisoč), ne morejo enako kakovostno pokrivati izzivov razvoja v času sodobnih tehnologij. Še posebej ob dejstvu, da se v vsakodnevnem delovanju spodbuja vloga občin kot »komunalnih podjetij lokalnega pomena« ter je vsako razvojno delovanje izpostavljeno kot finančno nepotrebno (ni zajeto v izračunu stroškov obveznih nalog občin) in škodljivo (prevzemanje nepotrebnih tveganj in negospodarna poraba javnih sredstev). Drugi pomemben argument, ki z vidika vsakodnevnega izvajanja lokalne samouprave govori za pokrajine, je systemske narave. Vzpostavitev pokrajin je *de facto* decentraliziranje države. V razpravah o pokrajinah je veliko pavšalnih stereotipov in strahov o novem birokratskem nivoju, ki imajo realno osnovo v krepitvi uradništva in birokratskega delovanja na nivoju državne strukture. Glede na sposobnost trenutnega slovenskega političnega prostora za izvedbo sprotnih prilagoditev izzivom ter izvedbo sprememb, je vzpostavitev pokrajin morda edini realen in tudi ključen korak za nadaljnji razvoj slovenske države, ki bi

se pokazal tako na državni kot na lokalni ravni. Seveda pa gre za potreben pogoj, ki še ni zadosten, če se izrazim nekoliko matematično.

Slovenska lokalna samouprava ima z ELLS odličen okvir in njegova določila bi v veliko primerih veliko boljše nadomestila številne določbe slovenske zakonodaje. Pogosto pri iskanju novih sistemskih zakonskih rešitev pozabimo, da je tudi ELLS del slovenske zakonodaje. Tako poslušamo, kaj se ne da zaradi te in te uredbe na ravni ministrstev, pozabljam pa naš skupni »evropski zakonski okvir«, ki sicer določa načela in smernice pri vzpostavitvi različnih nivojev javnega upravljanja, pa je vendar zelo jasn razsodnik v številnih dilemah. Obletnica ponovne uvedbe slovenske lokalne samouprave, ki ji je dve leti kasneje sledil še pristop naše države k ELLS, je prav gotovo priložnost, da ponovno izpostavimo tako pomen kot vsebino te listine, ki nam je hkrati svetilnik in konkretna pomoč pri vsakodnevem izvajanju lokalne samouprave. Samo takšna lokalna samouprava, ki bo imela potenco, da odgovarja na sprotne izzive, in se hkrati zgleduje po najboljših evropskih praksah, bo imela široko podporo pri občanih. In s tem tudi upravičen naziv »samoupravna«.

Reference

- Evropska listina lokalne samouprave (ELLS)*. 1985. Dostopno prek: http://www.svetevrope.si/sl/dokumenti_in_publicacije/konvencije/122/index.html.
- Macedoni, Gregor. 2016. *Oblikovanje kompetenčnega modela za župana v slovenski lokalni samoupravi [magistrsko delo]*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.

ORODJA STRATEŠKEGA NAČRTOVANJA, UPORABLJENA V OBČINI ZREČE

Boris PODVRŠNIK¹

Uvod

Strateško ciljno upravljanje (management) postaja vse bolj aktualno tudi v primeru slovenskih občin in je danes v (poslo)vođenju občin nenadomestljivo. Razvojna politika namreč ne more biti prepuščena trenutnim občutkom vsakodnevne politike, saj imamo danes na voljo dovolj uporabnega znanja in izkušenj, da lahko s sodelovanjem znanstveno-raziskovalnih in strokovnih institucij ter poznavalcev temeljne strateške usmeritve postavljamo v skladu z duhom časa in realnimi možnostmi, potrebami in viri. V prispevku želim opozoriti samo na nekatere dosežke v naši občini, ki smo jih dosegli z orodji, ki jih nudi strateški management.

Vizija trajnostnega razvoja 'zelene' ponudbe TO Pohorje 2030

V letih 2010 in 2011 je pod okriljem Zavoda za varstvo narave Republike Slovenije (ZVN RS) s sodelovanjem številnih akterjev v sklopu projekta NATREG nastala Vizija trajnostnega razvoja „zelene“ ponudbe (narava in kulturna dediščina) turističnega, projektnega območja Pohorje 2030 (Lešnik Štuhec 2011).² Po tej strategiji bi celotno območje Pohorja, na podlagi premišljenega vključevanja bogate naravne in kulturne dediščine ter sonaravnega razvoja postalo evropsko prepoznavna turistična destinacija.³

-
- 1 Mag. Boris PODVRŠNIK je župan Občine Zreče. Kontakt: boris.podvršnik@zrece.eu
 - 2 Glej poglavje 3.3 Vizija načrtovanja razvoja infrastrukturne mreže ustvarjalnih/izobraževalnih tematskih poti na Pohorju-simulacija Pohorja 2030 (Lešnik Štuhec 2011, 59).
 - 3 Obsežna študija je nastala v sodelovanju s širšo zainteresirano javnostjo, saj so organizirane številne delavnice in druge aktivnosti, na katerih so sodelovali predstavniki strokovnih institucij, turistični ponudniki, zavodi, društva, občine ... Predstavlja enega izmed zelo redkih konkretnih in zelo posrečenih dokumentov na področju

Dokument govori o enotnem projektnem (upravljavskem) območju Pohorje in Turistični destinaciji Pohorje, ki vključuje 16 občin, 300.000 prebivalcev, tri razvojne regije: Podravska, Koroška in Savinjsko ter (vsaj) tri turistične destinacije. Zajema najpomembnejše analize, organizacijske, upravljavske (managerske) funkcionalne ter projektne strateške razvojne ukrepe, ki temeljijo na intenzivnejšem, kakovostnejšem povezovanju, kar za nas, kot rdeča nit, ob tej centralizaciji za resnejši preboj, predstavlja velik izziv.⁴

Čeprav je na tej podlagi nastalo, se izvaja ali pa je že izvedenih precej uspešnih projektov, kot so na primer ohranjanje alpskih pašnikov-ALPA, ohranjanje barij-WETMAN, trajnostno upravljanje Pohorja-SUPPORT in POHORKA, pa žal praksa dokazuje, da je pot do udejanjanja vseh številnih ostalih vizionarskih zamisli (pre)dolga. Nahajamo se že na polovici definirane časovne poti in nekatere zamisli žal z najširšim sodelovanjem še nismo uspeli realizirati ali pa tudi (še) niso povzete v naših širših strateških dokumentih.⁵

Da bi enoten upravljavski načrt realizirali hitreje, je šest občin v sodelovanju z Zavodom za varstvo narave Republike Slovenije (2017) za pilotno območje obsega nekaj več kot 5.000 ha najvitalnejših območij Pohorja Ministrstvu za okolje in prostor predlagalo vzpostavitev zavarovanega območja, s čimer bi zavarovali najvrednejše naravne vrednote, zagotovili biotsko in krajinsko raznovrstnost ter značilne habitatne tipe ter zavarovane rastlinske in živalske vrste tudi za prihodnje generacije. Tako bi dosegli tudi usmerjanje

strateškega (med)regionalnega načrtovanja v Republiki Sloveniji, ki mu po mojem mnenju posvečamo premalo pozornosti, saj so dokumenti razvojnih regij v obliki »posebnih dogovorov« več ali manj zbir posameznih občinskih želja in manj rezultat temeljitih strateških analiz ter potreb. Ta pomanjkljivost izhaja iz tega, da v Republiki Sloveniji še vedno nimamo pravih institucionaliziranih pokrajin, kjer bi bila preko organov zagotovljena tudi prava politična in managerska (upravna) odgovornost za dosežene rezultate. Samo prostovoljno (projektno) povezovanje občin je sicer vedno boljše, tudi zaradi črpanja evropskih sredstev; vendar po mojem mnenju ne more nadomestiti pravih pokrajin.

- 4 Kot primer dobre prakse lahko navedemo uspešen projekt Vulkanland iz sosednje Avstrije.
- 5 Primer: Strategija rasti slovenskega turizma 2017–2021 ne zajema Pohorja kot enotne makroturistične destinacije, ampak območje Pohorja deli med Alpsko in Termalno-panonsko destinacijo (Lešnik Štuhec 2016a).

turistično-rekreacijskih ter gospodarskih aktivnosti v naravi in doživljanje ter interpretacijo narave. Ocenjujemo, da bi s sistemskim upravljanjem, ki vključuje tudi institucionalizacijo ožjega parkovnega območja laže (strokovno in ciljno) povezovali občutljiva območja Natura 2000 na Pohorju. Postopek je v obdelavi in partnerji smo optimistični, saj pričakujemo, da pridemo do prvih rezultatov še vsaj v tej evropski finančni perspektivi. To bi pomenilo, da se lahko pravočasno pripravimo na naslednje projektno obdobje.

Hitrejšo možnost oživljanja Štajerske predstavlja tudi iniciativa poslancev s Podravske regije, ki v sodelovanju z mestno občino Maribor, ostalimi občinami in razvojnimi akterji snujejo poseben zakon, s katerim bi pospešili razvojni utrip širše Pohorsko-Podravske regije, kjer je prav gotovo potrebno definirati strateške sektorske razvojne politike in operativne načrte področij z konkretnimi ukrepi, nosilci in viri.

Aktivnosti Občine Zreče

V Občini Zreče smo povabilo in izziv sodelovanja z Zavodom za varstvo narave Republike Slovenije pri oblikovanju razvojne vizije pred devetimi leti vzeli resno in odgovorno, saj smo v njem prepoznali nov veter, nov premik v razmišljanju naravovarstvenikov, ki se je od snovanja pravnih aktov (ki bi vsebovali samo »prepovedi« za lokalno), »premaknil« k proaktivnosti in mentorski vlogi, vključno z intenzivnejšim sodelovanjem in s tem možnostjo sokreiranja temeljnih strateških dokumentov. Kasneje se nam je s tem odprla tudi možnost partnerskega sodelovanja v že naštetih izvedbenih projektih, na kar smo danes ponosni.

Seveda tudi sami nismo sedeli križem rok. Najpomembnejše cilje smo povzeli v našem temeljnem strateškem dokumentu - Viziji in strategiji občine Zreče do leta 2025, ki je nastal s širšo participacijo javnosti, po kateri želimo postati notranje in zunanje dobro povezana občina z odličnimi pogoji za bivanje, z najboljšimi razmerami za razvoj obrti, podjetništva, tehnologije in inovativnosti (Občina Zreče 2012). Z urejenim okoljem in turističnimi kapacitetami bomo pritegovali številne obiskovalce iz Slovenije in tujine ter postali mednarodno zelo uveljavljena in prepoznavna destinacija. Te usmeritve smo izpostavili v Načrtu razvoja in trženja turizma v občini Zreče 2017–2021 (Lešnik Štuhec 2016a) in v Načrtu razvoja in trženja turizma na destinaciji Rogla–Pohorje v letih 2017–2021 (Lešnik Štuhec 2016b). Tako smo zasnovali

številne razvojne pridobitve. Med njimi tudi tiste, ki utrjujejo »brand« našega turizma. Kot dober primer lahko navedem blagovno znamko Okusi Rogle, ki velja za enega izmed prvencev sistematičnega uveljavljanja lokalne kulinarike na Slovenskem.

Po izjemnem obisku v prvih tednih lahko sklepamo, da bo za našo občino in Turistično destinacijo Rogla–Pohorje izjemno uspešen tudi projekt Pot med krošnjami Pohorje na Rogli, ki je odprl vrata novega atraktivnega doživljajskega parka.⁶ S tem je realizirana še ena izmed pomembnih strateških produktivnih aktivnosti, ki je pred osmimi leti nastala s sodelovanjem v projektu Vizija Pohorja NASTREG 2030.⁷

Sklep

Dosledno, vztrajno sistematično strateško načrtovanje in evalviranje doseženega se pozna tudi na rezultatih, saj smo v zadnjih obdobjih v Občini Zreče dosegli precej odličnih rezultatov, kar dokazujemo z »državnimi« uspehi in tudi z mednarodnimi odličji. Tako smo lani v prestižnem evropskem tekmovanju Entente Florale dosegli zlato odličje. Letos smo kot prvi iz Slovenije tekmovali v projektu Communities in bloom, kjer smo dosegli srebrno odličje s petimi vrtnicami, kar pomeni, da nas je od zlatega odličja ločila samo dobra odstotna točka.

S tem se vse bolj približujemo tudi usmeritvam Strategije trajnostne rasti slovenskega turizma 2017–2021, ki predvideva, da postajamo vse bolj zelena, aktivna in zdrava destinacija petzvezdičnih doživetij, saj postelja in hrana v turizmu že zdavnaj nista več *qunditio sine qua non* uspešnosti v turizmu. Gostje so danes namreč vse zahtevnejši in si želijo vedno bolj inovativna doživetja.

In ne nazadnje, lani nas je revija *Moje finance* uvrstila na 15. mesto razvojne lestvice slovenskih občin, na kar smo izredno ponosni.

6 Destinacija poleg Občine Zreče zajema tudi sosednje občine Slovenske Konjice, Oplotnica in Vitanje.

7 Poglavje 3.3 z naslovom Vizija načrtovanja razvoja infrastrukturne mreže ustvarjalnih/izobraževalnih tematskih poti na Pohorju zajema tudi razvoj projektov »Hoja med krošnjami na Pohorju« (Lešnik Štuhec 2011, 59–64).

Reference

- Lešnik Štuhec, Tanja. 2011. *Vizija trajnostnega razvoja ‹zelene› ponudbe TO Pohorje 2030*. Dostopno prek: http://www.zrsvn.si/dokumenti/64/2/2012/VIZIJA_Pohorja_2744.pdf.
- Lešnik Štuhec, Tanja. 2016a. »Načrt razvoja in trženja turizma v občini Zreče 2017-2021« *Strateški dokument občine Zreče*. Dostopno prek: <http://www.zrece.si/Datoteke/UpravljalceDatotek/12/AD%202%20Strategija%20razvoja%20turizma%20Ob%20Dine%20Zre%20De.pdf>.
- Lešnik Štuhec, Tanja. 2016b. »Načrt razvoja in trženja turizma v destinaciji Rogla-Pohorje 2017-2021« *Strateški dokument destinacije Rogla-Pohorje (občin Zreče / Slovenske Konjice / Oplotnica / Vitanje)*. Dostopno prek: http://www.destinacija-rogla.si/uploads/datoteke/poslovne-stvari,%20dokumenti/Dokument%20DRP_povzetek%2024_10_2016.pdf.
- Občina Zreče. 2012. *Projekt »VIS ZREČE«; Vizija in strategija občine na podlagi vrednosti in stalne participacije občanov*. Dostopno prek: <https://www.zrece.si/Datoteke/UpravljalceDatotek/12/O%20ob%20Dini/%20Cistopis%20strategije%20razvoja%20ob%20Dine%20Zre%20De%202012.pdf>.
- Zavod Republike Slovenije za varstvo narave. 2017. *Predlog za vzpostavitev zavarovanega območja Pohorje [interno gradivo]*.

POTI IN STRANPOTI FINANCIRANJA OBČIN

Vili TROFENIK¹

Zakonodaja s področja lokalne samouprave, vključno z zakonom o financiranju občin, ki je bila sprejeta pred uvedbo lokalne samouprave leta 1994, je bila dokaj pomanjkljiva. Pojem zagotovljene porabe, opredeljen kot potrebna sredstva za opravljanje nujnih nalog občine, ki jo je določevalo ministrstvo za finance ob sodelovanju z ostalimi ministrstvi, brez zakonsko opredeljenih meril. Občine so bile prepuščene samovoljni izvršne oblasti in odvisne od državnega proračuna. Osnovni prihodek občin za financiranje zagotovljene porabe je predstavljala odstopljena dohodnina v višini 30 odstotkov zbrane dohodnine na območju občine, manjši del pa ostali z zakonom določeni prihodki občine; davek na dediščine, davek na dobitke od iger na srečo, davek od prometa nepremičnin, upravne takse in posebni davek od igralnih avtomatov zunaj igralnic. Ker je dohodnina po občinah zelo neenakomerno porazdeljena, je bila večina občin upravičena do finančne izravnave iz državnega proračuna v višini razlike med vrednostjo zagotovljene porabe in zbranimi sredstvi za ta namen. Za financiranje ostalih nalog so občinam pripadli številni vendar po obsegu skromni viri, kot so davek na premoženje, krajevne in komunalne takse, pristojbine, odškodnine zaradi spremembe namembnosti kmetijskih zemljišč in degradacije prostorov, prihodki uprave. Nadomestilo za uporabo stavbnih zemljišč, ki je bilo po večini občin dokaj neurejeno in praktično neprimerljivo, še zlasti zaradi tega, ker so nekatere občine v neurejenih razmerah zaračunavale nadomestilo od hidroenergetskih objektov in državne infrastrukture, ni vplivalo na izračun finančne izravnave.

V mandatu 1996–2000 je več kot tretjina poslancev izhajala iz prve generacije županov. Razmere v koaliciji pa niso dopuščale nujno potrebnih sprememb zakona o financiranju občin. Zaradi tega sem v dogovoru s takratnim državnim sekretarjem, odgovornim za državni proračun A. Engelmanom in ob podpori ministra za finance kot poslanec prevzel pobudo za spremembo zakona o financiranju občin. Osnovni namen predloga je bila odprava pojma

1 Vili TROFENIK je bil župan Občine Ormož v letih 1994–2006 ter poslanec Državnega zbora Republike Slovenije od 1996–2008. Kontakt: vili.trofenik@siol.net

zagotovljene porabe in uvedba pojma primerne porabe občine PPI, ki je zajemal financiranje vseh nalog občine:

$$PPI = ZP * Oi * (0,70 + 0,05 * Ci + 0,05 * Pi + 0,16 * Mi + 0,04 * Pi)^2$$

Vsota koeficientov je enaka 1, s tem, da se je vsota koeficientov mestnih občin povečala za 0,08, vsota koeficientov občin, v katerih se nahajajo sedeži upravnih enot, pa za 0,04 na račun večjega števila nalog oziroma stroškov predvsem zaradi financiranja več kot tridesetih zavodov s področja kulture (arhivi, muzeji, gledališča), katerih ustanoviteljice so bile nekdanje družbenopolitične skupnosti oziroma občine, financiranje pa je bilo preneseno na ministrstvo za kulturo. Zaradi prevzema financiranja zavodov, se je povečal tudi delež odstopljene dohodnine iz 30 na 35 odstotkov. Poleg navedenega so bila z zakonom opredeljena merila za zagotavljanje investicijskih sredstev občinam v višini od deset do sedemdeset odstotkov vrednosti primerne porabe občine v odvisnosti od deleža dohodnine na prebivalca v občini v primerjavi s povprečjem teh deležev vseh občin v državi. Spremembe in dopolnitve zakona o financiranju občin leta 1998 so kljub močnim odporom ob sprejemanju ugodno vplivale na finančni položaj občin, zlasti ker je bil uveden dokaj objektivni način ugotavljanja potrebnih sredstev za delovane občin, povečan delež odstopljene dohodnine na 35 odstotkov in s tem zmanjšanje odvisnosti od finančne izravnave, zagotovljena investicijska sredstva in logično urejeno financiranje številnih zavodov, katerih ustanoviteljice so bile občine, financirala pa jih je država. Na žalost Ustavno sodišče ni dojelo pomembnosti prenosa financiranja kulturnih zavodov na ustanoviteljice in je ugodilo nekaterim lobijem, ki so želeli zaščititi svoj položaj pri državnih jasliah ter je razveljavilo spremembe zakona v tem delu, ob tem pa spregledalo, da je dohodnina kot najpomembnejši prihodek občin zelo neenakomerno porazdeljena po slovenskih občinah in je to potrebno ublažiti na strani odhodkov s prenosom dodatnih obveznosti na občine, ki to finančno

-
- 2 PPI - primeren obseg sredstev za financiranje lokalnih potreb v občini; ZP - primerna poraba na prebivalca; Oi - število oseb s stalnim bivališčem v občini; Ci - razmerje med dolžino lokalnih javnih cest in poti na prebivalca v občini in dolžino lokalnih cest in poti na prebivalca v državi; Pi - razmerje med površino občine na prebivalca in površino celotne države na prebivalca; Mi - razmerje med deležem oseb, mlajših od 15 let, v celotni populaciji posamezne občine in povprečjem teh deležev občin v državi; Si - razmerje med deležem oseb, starejših od 65 let, v celotni populaciji posamezne občine in povprečjem teh deležev občin v državi.

prenesejo. Z razveljavitvijo tega dela zakona je bila izrečena nezaupnica lokalni samoupravi in decentralizaciji javnih financ. Ustavno sodišče pri svoji odločitvi ni bilo dosledno, saj je vse do leta 2007 ostal v veljavi dodatek za mestne občine v višini 0,08 in za občine s sedežem upravni enot v višini 0,04 pri izračunu primerne porabe. Zaradi sprememb sistema financiranja občin leta 1998 se je postopoma povečeval tudi delež porabe občin v BDP. Kot je razvidno iz spodnje Preglednice 1, je bil leta 2005 dosežen zastavljen cilj, da se za financiranje občin nameni pet odstotkov BDP-ja.

Preglednica 1: Delež BDP (v odstotkih) od leta 1999 do 2008

Leto	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Delež BDP v %	3,86	4,20	4,25	4,57	4,77	4,85	5,04	5,23	5,01	5,03

Spremembe zakona so nastale v danih možnosti in še zdaleč niso bile idealne. Obrazec za izračun primerne porabe je temeljil na le štirih takrat dostopnih parametrih, ki niso zadosti dobro opisovali potrebnih sredstev posamezne občine z vidika njihovih dejanskih različnosti oziroma posebnosti. Drugi problem so predstavljali finančni viri oziroma prevelika odvisnost od dohodnine, na višino katere občine nimajo vpliva in je zaradi neenakomerne prostorske porazdelitve nevhvaležen finančni vir. Zakonska rešitev, ki je vezala višino pripadajočih investicijskih sredstev za posamezno občino le na nivo dohodnine, je bila pomanjkljiva, saj ni upoštevala nekaterih drugih pomembnih finančnih virov občin. Tudi kazalca o deležu populacije, mlajše od 15 let, in deležu populacije, starejše od 65 let, nista ustrezno opredeljevala specifičnih stroškov otroškega varstva, ki so poleg številčnosti populacije odvisni tudi stopnje vključenosti populacije v vrtce (ki je med občinami zelo različna) in socialnega stanja družin. Podobna situacija je tudi pri stroških starejših od 65 let, ki so prav tako odvisni od stopnje vključenosti starejših v domove in pomoči na domu ter njihovega socialnega stanja. Zaradi vsega navedenega in očitka, da način izračuna primerne porabe stimulira drobljenje občin, smo takoj po uveljavitvi sprememb zakona začeli iskati nove rešitve oziroma ustrezne popravke.

Rezultat večletnega spremljanja in analiziranja obstoječega stanja je bil dopolnjen obrazec za izračun primerne porabe:

$$PPi = Oi * ZP * (0,6 \text{ Loga } Oi + 0,025 * Pi + 0,075 * Ci + 0,13 * Mvi * Kmi + 0,09 * Moi + 0,04Si * Ksi + 0,4 * Ai * Kni) + Oi * \Delta^3$$

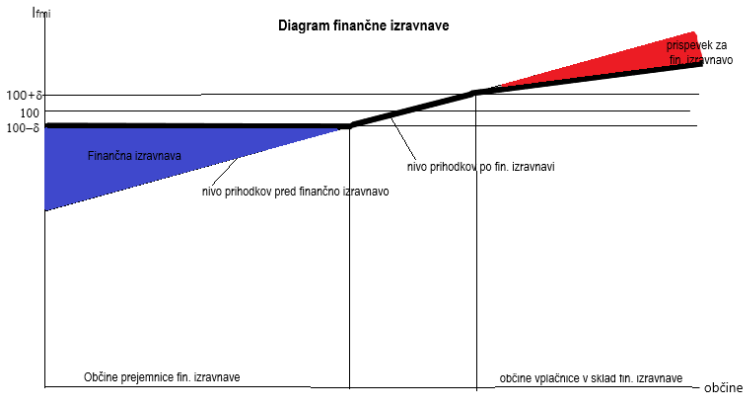
Predvidene so bile tudi spremembe na prihodkovni strani in zmanjšanje odvisnosti od dohodnine. Primerni finančni vir bi predstavljala registrska taksa za motorna vozila, ki je enakomernejše porazdeljena kot dohodnina in bi bilo njen del, glede na delež prometa, ki se odvija po lokalnih cestah, smiselno odstopiti občinam. Občinam s posebnimi razvojnimi problemi bi bilo smiselno odstopiti del davka od dohodka pravnih oseb kot namenski prihodek za spodbujanje gospodarskega razvoja. Korenite spremembe so bile predvidene na področju finančne izravnave, kjer smo za ta namen predvideli ustanovitev posebne sklada, v katerega bi najprej solidarno prispevale občine z večjo finančno močjo in šele nato državni proračun. V ta namen je potrebno uvesti v indeks finančne moči občine I_{fmi} , ki je enak stokratniku

- 3 **PPi** - primeren obseg sredstev za financiranje lokalnih potreb v občini; **ZP** - primerna poraba na prebivalca; **Oi** - število oseb s stalnim bivališčem v posamezni občini; **a** - osnova logaritma, ki je lahko enaka zakonsko določeni spodnji meji števila prebivalcev občine ali 5.000 ali pa povprečnemu številu prebivalcev vseh občin; **Ci** - razmerje med dolžino lokalnih javnih cest in poti na prebivalca v občini in dolžino lokalnih cest in poti na prebivalca v državi; **Pi** - razmerje med površino občine na prebivalca in površino celotne države na prebivalca; **Mvi** - razmerje med deležem populacije starosti od 1 do 5 let v občini s povprečjem teh deležev iste populacije vseh občin v državi; **Kmi** - korekcijski faktor, ki upošteva vključenost otrok v vrte in dohodkovno moč družine, merjeno s povprečjem dohodnine na prebivalca - $Kmi = ((\text{delež vključenih otrok od 1 do 5 let v občini} / \text{povprečje deležev vključenih otrok v vrte v vseh občinah v državi}) / (\text{dohodnina na prebivalca v občini} / \text{povprečje dohodnin na prebivalca v vseh občinah v državi}))$; **Moi** - razmerje med deležem populacije starosti od 6 do 15 let v občini in povprečjem teh deležev v vseh občinah v državi; **Si** - razmerje med deležem populacije starosti nad 65 let in povprečjem deležev te populacije v vseh občinah v državi; **Ksi** - korekcijski koeficient, ki upošteva vključenost te populacije v domsko oskrbo ter nego na domu in dohodkovno moč družine, merjeno s povprečjem dohodnine na prebivalca - $Ksi = ((\text{delež populacije nad 65 let vključenih v domsko varstvo in pomoč na domu v občini} / \text{povprečje deležev te populacije vključene v domsko varstvo in pomoč na domu v vseh občinah v državi}) / (\text{dohodnina na prebivalca v občini} / \text{povprečje dohodnine na prebivalca v vseh občinah v državi}))$; **Ai** - razmerje med deležem populacije v starosti od 20 do 59 let in povprečjem deležev te populacije v vseh občinah v državi; **Kni** - korekcijski koeficient, ki je enaka razmerju med povprečno stopnjo brezposelnosti v občini in povprečjem stopnje brezposelnosti v vseh občinah v državi; Δ - dodatna sredstva na prebivalca v občinah, v katerih živijo Romi in v dvojezičnih občinah.

razmerja med prihodki občine, zmanjšanimi za namenske prihodke po zakonu, in primerno porabo občine. Pri izračunu indeksa se je pojavila dilema o prihodkih iz naslova koncesijskih dajatev od iger na srečo, za energetsko izkoriščanje rek, izkoriščanje rudnin in drugih koncesij, ki jih je smiselno upoštevati pri izračunu indeksa, razen v delu, ki bi predstavljal odškodnino za slabšo kakovost življenja na določenem območju. Podobno težavo predstavljajo tudi prihodki iz naslova nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča. Dokler to nadomestilo ostaja kot nadomestek davka na nepremičnine, bi bilo potrebno za izračun finančne izravnave upoštevati normirano višino. Občine, pri katerih je indeks finančne moči večji od $100 + \delta$, bi prispevale določen del presežka v sklad za finančno izravnavo, občine z indeksom, manjšim od $95 - \delta$, pa bi prejele finančno izravnavo v višini, ki bi jim omogočal, da dosežejo indeks 95. To pomeni, da občine prejemnice ne bi prejele celotne razlike do pripadajočega PPI, ampak bi se morale za zagotavljanje lastnih prihodkov potruditi. Velikost δ je odvisna od manevrske sposobnosti občin pri določevanju lastnih prihodkov. Primerna velikost δ v danih razmerah bi znašala od 3 do 5, saj je to praktično omogočeno le pri nadomestilu za uporabo stavbnega zemljišča, vsekakor pa bo moral to omogočiti davek na nepremičnine, brez uvedbe katerega ni možno izvesti prepotrebnih sprememb pri financiranju občin.

Podobno kot finančno izravnavo, bi z indeksom finančne moči bilo možno opredeliti tudi pravico do pavšalnih sredstev za investicije, in sicer tako, da občinam z indeksom, manjšim od 100 pripadajo investicijska sredstva v določenem odstotku PPI, na primer 3 odstotke. Občinam z indeksom finančne moči med 100 in $100 + \delta$ pa pripadajo namenska investicijska sredstva v višini razlike med zneskoma, ki ustreza indeksu $100 + \delta$ in dejanskemu indeksu občine. Občinam z indeksom finančne moči, večjim od $100 + \delta$ ne pripadajo namenska pavšalna investicijska sredstva, saj jim lastni prihodki omogočajo investicijsko dejavnost. Ekološke takse, ki se zberejo na območju občine, pa bi predstavljale namenska investicijska sredstva in ne bi vplivale na višino indeksa. Vse občine bi lahko kandidirale na razpise za sofinanciranje investicij iz državnih in evropskih sredstev, vendar morajo razpisni pogoji upoštevati finančno moč posamezne občine.

Shema 1: Diagram finančne izravnave



Predvidene so bile tudi rešitve za nerešen problem financiranja kulturnih zavodov, ki so nastali pred 1. januarjem 1995, katerih ustanoviteljice so občine in ki delujejo praviloma na območju več občin, financira pa jih država. Stroški delovanja takih zavodov naj bi se obvezno sofinancirali v razmerju števila prebivalcev. Če bi obstajal državni interes za delovanje posameznega zavoda, bi se stroški delili med občine in državo. Prispevek posamezne občine za delovanje zavoda P_{oi} bi se določil po obrazcu:

$$P_{oi} = (S_z * (1 - p) / O_z) * O_i,$$

prispevek države posamezni občini za sofinanciranje zavoda P_{di} pa po obrazcu:

$$P_{di} = (S_z * p / O_z) * O_i.^4$$

Pomanjkanje politične volje in bližajoče se volitve v letu 2004 so na žalost preprečili uzakonitev navedenih sprememb.

Po volitvah je bil minister za lokalno samoupravo in regionalno politiko seznanjen z delovnim gradivom, vendar so spremembe zakona o financiranju občin leta 2006 le delno sledile zgornjim idejam, uvedena je bila dvostopenjska finančna izravnava in povečana sredstva za investicije. V obrazcu za izračun

4 S_z - stroški delovanja zavoda; O_z - število prebivalcev z območja zavoda; p - delež sofinanciranja države; O_i - število prebivalcev občine.

primerne porabe so bile spremenjene uteži pri cestah in površini, ni pa bila upoštevana zajetost otrok v vrtce in starejših od 65 let v domove za starejše in pomoč na domu. Prav tako ni bila upoštevana dohodkovna moč prebivalstva v občini:

$$PPi = (0,61 + 0,13 * Ci + 0,06 * Pi + 0,16 * Pi + 0,04 * Si) * P * Oi$$

Poglavitna slabost teh zakonskih sprememb je bila ukinitve določbe o višini odstopljene dohodnine kot poglavitnega finančnega vira, o katerem naj bi vsako leto odločali z zakonom o izvrševanju proračuna. Tako so občine ostale v negotovosti brez zagotovljenega finančnega vira in prepuščene vsakoletnemu barantanju o proračunu. Za potrebe porazdelitve odstopljene dohodnine in drugih davkov je bil uveden pojem glavarine (Gl).

$$Gli = Oi * Gl * (0,3 * 0,7 * Iro)^5$$

Ustavno sodišče je že leta 2007 razveljavilo štiri bistvene člene spornega zakona. Za neustavnega je bil proglašen 8. člen, ki je odločitev o višini odstopljene dohodnine prepuščal vsakoletnemu zakonu o izvrševanju proračuna. Zaradi tega so akterji v spremenjen zakon leta 2008 vnesli določbo o odstopljeni dohodnini v višini 54 odstotkov v globalu za financiranje primerne porabe vseh občin. Povečanje odstopljenega dela dohodnine ni bistveno vplivalo na finančno avtonomijo občin (saj je posamezni občini po domicilnem principu pripadlo le 37,5 odstotkov dohodnine), razlika do 54 odstotkov pa se je prelila v solidarnostno finančno izravnavo, zaradi katere se je zmanjšala finančna izravnava iz državnega proračuna. Za potrebe solidarnostne finančne izravnave je bil v 13.a členu ohranjen model določanja pripadajoče glavarine, ki je bila preimenovana v primeren obseg sredstev Pos. Ohranjeno je bilo tudi napačno poimenovanje indeksa raznolikosti občine. Iz omenjenega člena zakona sledi zaključek, da je primeren obseg sredstev občine le v 70 odstotkih odvisen od primerne porabe, v 30 odstotkih pa od povprečne primerne porabe občin. Tako razmerje ni z ničemer utemeljeno in je bilo le politično motivirano. Presežke prihodkov posameznih občin bi bilo mogoče porezati na povsem enostaven in pošten način. Sprememba obrazca leta 2017 je sicer razdelila

5 **Gli** - pripadajoči prihodki občine iz naslova odstopljenih davkov; **Gl** = SSP/O; **SSP** - skupna primerna poraba občin; **O** - število prebivalcev v državi; **Iro** - indeks (poimenovan napačno, pravilno koeficient) raznolikosti občine ($Iro = PPi / (Oi * Gl)$).

mlajšo populacijo na mlajše od 6 let in populacijo od 6 do 15 let, nepotrebno pa tudi starejše od 65 na dve skupini; torej starejše med 65 in 75 leti in starejše nad 75 let – ponovno brez upoštevanja vključenosti in dohodkovne moči, ki bistveno vplivata na dejanske stroške občin za ta dva namena.

$$PPi = (0,61 + 0,13 * Ci + 0,06 * Pi + 0,12 * PMi + 0,04 * ŠMi + 0,015 * SUi + 0,025 SDi) * P * Oi^6$$

V spremembi zakona iz leta 2006 je bil vsekakor dosežen pozitiven premik v zagotavljanju pavšalnih investicijskih sredstev v globalu v višini 6 odstotkov celotne skupne porabe občin, vendar z zakonom niso bila definirana merila za njihovo dodelitev, ki je bila prepuščena izvršni oblasti. Zaradi tega je Ustavno sodišče razveljavilo tudi člene, ki so se nanašali na investicijska sredstva. V dopolnitvi zakona iz leta 2008 je bila neustreznost formalno odpravljena z novim 23. členom zakona, ki pa bi težko prestal vsebinsko presojo. Težko je namreč upravičiti povezavo med potrebnimi investicijskimi sredstvi s kazalci, uporabljenimi v formuli, kot so delež površin pod režimom Natura 2000, delež kmetijskih površin, delež površin 10-kilometrskega obmejnega pasu in še kaj. Edini kazalnik, ki do neke mere meri finančno moč občine, je delež finančne izravnave, ki pa ima manjšo težo od cestnega kazalnika. Občine namreč že predolgo obvladuje »cestomanija«, saj je bila, kljub številnim nerešenim problemom na področju otroškega varstva, preskrbe s pitno vodo, odvajanja oziroma čiščenja odpadnih voda in še česa, v preteklosti večina investicijskih sredstev iz 21. oziroma 23. člena zakona namenjena asfaltiranju, in to ob stalnem jadikovanju o primanjkovanju sredstev za lastno udeležbo pri projektih, financiranih iz sredstev Evropske unije. Zaradi odločbe Ustavnega sodišča je bil dodan 24.a člen zakona, ki opredeljuje deleže sofinanciranja občinskih investicij v odvisnosti od razvitosti občine. Kazalnike za oceno razvitosti občine predpisuje 24. člen zakona, samo metodologijo za določanje razvitosti pa prepušča vladi. Tudi v tem primeru je bilo formalno zadoščeno intencam Ustavnega sodišča, pri vsebinski presoji bi pa težko pritrdili nekaterim kazalnikom oziroma povezanosti pravice do investicijske pomoči z bruto dodano vrednostjo gospodarskih družb na zaposlenega in deležem območij Natura 2000. Še manj se moremo strinjati z višino sofinanciranja, opredeljenega v 24.a členu, v odstotkih v odvisnosti od razmerij med količnikom razvitosti občine

6 Koeficient **PMi** se nanaša na populacijo, mlajšo od 6 let, **ŠMi** na populacijo od 6 do 15 let, **SUi** na populacijo od 65 do 75 let in **SDi** na populacijo, starejšo od 75 let.

in povprečjem teh količnikov vseh občin. Po veljavni uredbi vlade so pravice do višine sofinanciranja prikazane v Preglednici 2 oziroma Grafu 1.

Preglednica 2: Višina sofinanciranja (v odstotkih)

Delež sofinanciranja v %	0	50	60	70	80	90	100
Število občin	1	3	20	35	54	61	37

Graf 1: Porazdelitev investicijskih sredstev

IZ vsebine 24.a člena sledi, da trenutno 152 občin ne dosega povprečne razvitenosti občin. Očitno je nekaj narobe z merjenjem razvitenosti.

Potrebno je izpostaviti še eno anomalijo veljavnega zakona, in sicer sofinanciranje skupnih občinskih uprav iz državnega proračuna, ki honorira nespametno ustanavljanje občin. Interes za skupne občinske službe bi moral temeljiti na racionalizaciji stroškov uprave in učinkovitem izkoriščanju kadrovskega potenciala za kakovostno izvajanje nalog. Zanimivo sliko kaže pregled nalog skupnih uprav, ki se pretežno ukvarjajo z nepopularnimi področji, kot so redarstvo, inšpekcije, prostorsko planiranje in podobno. Ni pa zaslediti primerov za področje javnih naročil, proračuna in podobnih zahtevnejših področij. Sofinanciranje skupnih uprav bi bilo umestno, če bi bilo omejeno na določeno obdobje v obliki spodbude za področja, za katera bi država izkazala poseben interes; v obstoječi obliki predstavlja nedopustno »rento na drobljenje«.

Predpogoj za kakovostno ureditev financiranje občin je nujna odprava slabosti in nelogičnosti obstoječe zakonodaje in uvedba davka na nepremičnine, za katerega pa se bodo odločevalci morali osvoboditi populističnega stališča, da morajo prihodki iz tega naslova ostati globalno v okviru sedanjega nadomestila za stavbo zemljišče. Tako izhodišče je napačno in škodljivo ter ne omogoča primerne in sprejemljive obdavčitve, ki bi lahko bistveno razbremenila dohodnino oziroma omogočila preusmeritev dela dohodnine na druga problematična področja. Zakon o davku na nepremičnine bo moral omogočati občinam, da ga bodo lahko v omejenem obsegu prilagajale svojim potrebam, poleg tega pa mora postati tudi učinkovit instrument prostorske politike. Zaradi tega se bo potrebno osvoboditi nekaterih ideoloških predsodkov in vpliva nekaterih interesnih skupin. Za kakovostno spremembo sistema financiranja bo nujno potrebno poskrbeti za večjo razpršenost finančnih virov in to z viri, ki so logično povezani z lokalnim okoljem. Trenutne razmere, v katerih se občine odpovedujejo nekaterim pristojnostim, da bi si izboljšale finančni

položaj namesto, da bi se borile za povečanje pristojnosti in s tem za dodatna finančna sredstva, ne navdaja z optimizmom. Nenehna pogajanja med državo in združenji občin o višini povprečnine porajajo občutek, da akterji še vedno niso dojeli bistva razlike med nekdanjo zagotovljeno porabo in primerno porabo, ki opredeljuje le okvir potrebnih sredstev in je ni mogoče, pa tudi ne potrebno določevati na cent natančno.

