

**ANALIZA POSLEDIC USTANAVLJANJA VELIKEGA ŠTEVILA NOVIH OBČIN OD
UVEDBE LOKALNE SAMOUPRAVE**

URAD ZA LOKALNO SAMOUPRAVO
IN REGIONALNO POLITIKO
SEKTOR ZA LOKALNO SAMOUPRAVO

Ljubljana, februar 2010

KAZALO

ANALIZA POSLEDIC USTANAVLJANJA VELIKEGA ŠTEVILA NOVIH OBČIN OD UVEDBE LOKALNE SAMOUPRAVE	1
POVZETEK.....	3
1 NAMENI IN CILJI ANALIZE	7
2 OZEMELJSKA SESTAVINA LOKALNE SAMOUPRAVE.....	9
2.1 Uvajanje lokalne samouprave v Republiki Sloveniji.....	9
2.2 Potek ustanavljanja občin	9
2.3 Teritorialne reforme enot lokalne samouprave v Evropi	13
2.4 Pogoji in merila za občino	15
2.4.1 Tabela 1: število prebivalcev po občinah – l. 1994	16
2.4.2 Tabela 2: število prebivalcev po občinah – l. 1999	16
2.4.3 Tabela 3: število prebivalcev po občinah – l. 2009	17
2.4.4 Tabela 4: število in delež občin pod 5.000 preb. 1995 – 2009.....	17
2.5 Pogoji in merila za status mestne občine	17
2.5.1 Tabela 5: Večja slovenska mesta po številu prebivalcev	19
3 FUNKCIONALNA SESTAVINA LOKALNE SAMOUPRAVE.....	20
3.1 Delovno področje in naloge občin	20
3.2 Financiranje občin	23
3.2.1 Tabela 6: BDP Slovenije in delež BDP za lokalno samoupravo (v mio. €).....	24
3.3 Veljavna ureditev financiranja občin.....	26
3.3.1 Tabela 7: Analiza primerne porabe, finančne izravnave in presežkov v občinah od leta 2002 do 2011 (v 000 €).....	27
3.3.2 Tabela 8: Sredstva za sofinanciranje investicij v lokalno javno infrastrukturo	28
3.3.3 Tabela 9: Delež skupnih davčnih prihodkov občin za financiranje primerne porabe	28
3.4 Analiza odhodkov občin za leti 2007 in 2008 po programski klasifikaciji	28
3.4.1 Grafikon 1: Deleži tekočih in investicijski odhodkov občin po številu prebivalcev	29
3.4.2 Grafikon 2: Delež tekočih odhodkov in tekočih transferov za leti 2007 in 2008 po programih.....	30
3.4.3 Grafikon 3: Povprečni odhodki občin po izbranih programih na prebivalca	31
3.4.4 Grafikon 4: Povprečni izdatki občin po številu prebivalcev za lokalno samoupravo na prebivalca	32
3.4.5 Grafikon 5: Povprečni izdatki občin za izobraževanje na prebivalca.....	32
3.4.6 Tabela 10: Prihodki občin v letu 2008 in ocena za leto 2009	33
3.4.7 Grafikon 6: Razmerje med prihodki, namenjenimi za obvezne naloge in razvojne naloge občin	33
3.4.8 Grafikon 7: Zadolževanje občin od 1999 do 2007.....	34
3.4.9 Grafikon 8: Število občin glede na odstotek zadolžitve/prihodki v letu 2007 ..	35
4 ORGANIZACIJSKA SESTAVINA LOKALNE SAMOUPRAVE	36
4.1 Občinske uprave.....	36
4.1.1 Tabela 11: Zaposleni v občinskih upravah 2.007 – 2009.....	37
4.2 Organi skupne občinske uprave	37
4.2.1 Karta 1: Vključenost občin v skupne občinske uprave	40
4.3 Interesne zveze občin.....	40
5 PREDLOGI ZA ODPRAVO OZIROMA OMILITEV POSLEDIC – MOŽNOSTI	43
5.1 Brez sprememb	43
5.2 Spremembe Zakona o lokalni samoupravi.....	43
5.3 Združevanje občin – reforma teritorialne sestavine lokalne samouprave	44

POVZETEK

Preoblikovanje območij občin in ustanovitev novih občin kot teritorialna sestavina reforme lokalne samouprave ima svoj ustavni temelj v medsebojni povezavi določb 9., 138. in 139. člena ustave. 138. člen ustave določa, da prebivalci Slovenije uresničujejo lokalno samoupravo v občinah in drugih lokalnih skupnostih. V skladu s to določbo je občina lokalna skupnost, ki ji ustava v prvem odstavku 139. člena podeljuje pravni status temeljne samoupravne lokalne skupnosti, kar hkrati pomeni, da občini pravnega položaja in pravice njenih prebivalcev, da v njej uresničujejo lokalno samoupravo, ne more odvzeti ali ogroziti noben državni organ. 139. člen ustave določa izhodišče za določitev območja občine z zakonom tako, da določa, da njeno območje obsega območje naselja ali več naselij, ki so povezana s skupnimi potrebami in interesi prebivalcev ter določa, da se občina ustanovi z zakonom po prej opravljenem referendumu, s katerim se ugotovi volja prebivalcev na nekem območju. Na podlagi teh določb ustave sta bila neposredna pravna podlaga za preoblikovanje območij občin in ustanovitev novih občin Zakon o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 72/93, v nadaljevanju: ZLS) in Zakon o referendumu za ustanovitev občin (Uradni list RS, št. 5/94, v nadaljevanju: ZRefUO).

Merila za določitev območja občine oziroma pogoji, ki jih mora izpolnjevati območje, da je lokalna skupnost, ki ji je z ustanovitvijo, torej z zakonom, mogoče dati pravni status občine ali mestne občine, so bili določeni z ZLS. 13. člen je določal seznam nalog, ki so bile merilo za oblikovanje občin. Bilo jih je enajst, od katerih je zadostovalo, da je območje izpolnjevalo večino nalog. Zakon je določal, da se lahko na zahtevo mesta, ki ima najmanj 10 000 prebivalcev in je zemljepisno, gospodarsko in kulturno središče širšega območja, ustanovi mestna občina. Ta bi se lahko ustanovila tudi iz zgodovinskih razlogov. S prvo novelo zakona (Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi, Uradni list RS, št. 57/94), ki je bila sprejeta neposredno pred oblikovanjem območij novih občin, vendar že po izvedenem predhodnem referendumu za ustanovitev občin, so bile določbe, ki so določale merila in pogoje za ustanovitev občine in mestne občine, spremenjene in dopolnjene. Novi 13. člen je kot temeljno merilo za ustanovitev občine določil njeno sposobnost zadovoljevanja potreb in interesov prebivalcev in izpolnjevanje drugih nalog v skladu z zakonom. Štelo naj bi se, da je občina sposobna zadovoljevati potrebe svojega prebivalstva in izpolnjevati druge svoje naloge, če so bili na njenem območju izpolnjeni vsi z zakonom predpisani pogoji (prostori za upravno dejavnost, osnovna šola, zdravstveni dom ali zdravstvena postaja, knjižnica, trgovina z živili in mešanim blagom, oskrba s pitno vodo, odvajanje in čiščenje odpadnih voda, oskrba z električno energijo, poštna storitve, finančne storitve). Novi 13. a člen pa je določil, da ima občina najmanj 5000 prebivalcev, sme pa izjemoma imeti manj prebivalcev zaradi geografskih, obmejnih, narodnostnih, zgodovinskih ali gospodarskih razlogov. Novela je vsebovala tudi novi 15. a člen, ki je opredelil merila za določitev mesta, dopolnitve 16. člena, s katerimi so bili določeni pogoji števila prebivalcev in števila delovnih mest, ki jih mora izpolnjevati mesto, da lahko dobi status mestne občine, ter 16. a člen, ki je določal dodatne pogoje za mestno občino.

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

Dogajanja pri ustanavljanju občin so imela naslednje skupne značilnosti:

- velika vloga ustavnega sodišča pri oblikovanju ustavnega koncepta občine, mestne občine in razumevanja ter z ustavo skladne uporabe kriterijev in pogojev za ustanovitev občine oziroma mestne občine,

- krog pobudnikov in predlagateljev za začetek postopka za ustanovitev občine je bil zelo širok (zbori krajanov, sveti krajevnih skupnosti, občinski sveti, poslanci, in drugi z ustavo določeni predlagatelji),
- nejasna je bila vloga vlade (v primerjavi z njenim ustavnim položajem nosilca izvršilne funkcije oblasti) v postopkih teritorialne členitve države na občine, v katerih je oziroma ni bila predlagatelj ustanovitve nove občine,
- umestitev predhodnega postopka pred razpisom referendumu v pristojnost državnega zbora je bila neskladna z njegovim ustavnim položajem in postopki ter načinom dela ter značajem odločanja,
- nejasna so bila razmerja med rednim zakonodajnim postopkom po poslovniku državnega zbora in posebnim postopkom po zakonu o postopku za ustanovitev občin,
- enako je veljalo za pravno varstvo pravic, interesov in pravnih koristi pobudnikov in predlagateljev v predhodnem postopku.

Z Zakonom o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 72/05, v nadaljevanju: ZLS-M), je bil Zakon o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij (Uradni list RS, št. 44/96), razveljavljen in njegova vsebina »prenesena« v ZLS-M. Veljavni ZLS (Ur. list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08 in 79/09) tako ureja postopek za spremembo območij občin in posledično morebitno ustanovitev novih občin in kriterije ter pogoje za občino. Postopek ni bistveno drugačen od postopka, ki ga je predpisoval razveljavljeni zakon o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij. Razlikuje se v toliko, da se postopek ne more začeti na podlagi pobude zbora krajanov ali sveta krajevnih skupnosti, temveč so predlagatelji, poleg z ustavo določenih (poslanec, vlada, 5000 volivcev), lahko še občinski sveti. Razlikuje pa se tudi v tem, da je predlagateljem zagotovljeno pravno varstvo v predhodnem postopku, in sicer lahko zoper sklep, s katerim državni zbor oceni, da niso izpolnjeni pogoji za ustanovitev občine oziroma za spremembo njenega območja, sprožijo upravni spor. Kriteriji in pogoji za ustanovitev občine pa so le malo drugačni od tistih, ki so bili uporabljeni za ustanovitev občin v prvih dveh postopkih (1994 in 1998). Bistvena je le omejitev izjemnega ustanavljanja občin zaradi geografskih, obmejnih, narodnostnih, zgodovinskih ali gospodarskih razlogov. Izjemoma se lahko torej ustanovi občina, ki ima manj kot 5000 prebivalcev, vendar ne manj kot 2000 prebivalcev.

Veljavna ureditev postopka za spreminjanje območja občine izhaja iz ugotovitve, da je reforma lokalne samouprave, ki je vključevala oblikovanje mreže temeljnih samoupravnih lokalnih skupnosti, zaključena. V skladu z veljavno ureditvijo je potekal postopek sprememb območij občin in ustanovitev 17 novih občin v letu 2006 in predhodni postopek za ustanovitev občin v letu 2009.

Značilnost obeh postopkov je v tem, da je bilo popolnoma spregledano stališče ustavnega sodišča, izraženo v obrazložitvi odločbe U-I-103/02, da je v prvih dveh postopkih ustanavljanja občin (1994 in 1998) šlo za oblikovanje oziroma usklajevanje vseh območij občin z ustavno zasnovo občine in zakonskimi merili, v tem primeru (2002) pa naj bi šlo za nov, samostojen postopek, ki ni v neposredni povezavi s prejšnjima, temveč pomeni le postopek spreminjanja območij občin. V nasprotju s tem stališčem pa so bila upoštevana stališča ustavnega sodišča iz obdobja oblikovanja in usklajevanja območij občin z ustavno zasnovo občine in tudi njegovo mnenje, da ustava sicer pooblašča zakonodajalca, da z zakonom ustanovi občine ter določi njihova območja ter da pri tem upošteva merila, ki jih je z zakonom sam določil, kot celoto, pri čemer pa je ustavno dopustno, da državni zbor merila števila prebivalcev ne upošteva togo in vsebinska merila upošteva relativno, če iz pravne in dejanske ureditve dejavnosti, ki naj bi bile zagotovljene na območju prihodnje občine, izhaja, da jih je treba zagotavljati na širšem območju oziroma so tako tudi zagotovljene. Značilnost obeh postopkov je tudi, da:

- je bilo za ustanovitev nove občine pomembno formalno izpolnjevanje z zakonom določenih pogojev in meril v skladu z zgoraj zapisanimi stališči ustavnega sodišča, niso pa bili pretehtani vsi vidiki sposobnosti zagotavljanja uresničevanja potreb in interesov lokalne skupnosti in izvrševanja z zakonom določenih izvernih nalog občine, na kar je opozarjala vlada, ki skrbi za izvrševanje zakonov in delovanje javne uprave v celoti, tudi lokalne samouprave, v postopkih teritorialne drobitve države,
- ni bila primerno obravnavana teritorialna integriteta občine kot samoupravne lokalne skupnosti,
- so bili predlogi, ki so praviloma temeljili na pobudah lokalnih iniciativnih skupin, obravnavani predvsem z vidika »pravice do lokalne samouprave« oziroma pravice »do svoje občine«,
- je v postopek posegalo upravno sodišče, ki je vsak poskus zavrnitve predloga ocenjevalo z vidika morebitnega arbitrarnega odločanja glede na predhodne postopke.

Umestitev predhodnega postopka pred razpisom referendumu v pristojnost državnega zbora in upravno sodna ocena zakonitosti postopkovne odločitve državnega zbora je bila in je neskladna z ustavnim položajem državnega zbora, zakonodajnim postopkom ter značajem odločanja zakonodajnega organa.

Objektivno je sposobnost zagotavljanja uresničevanja potreb in interesov lokalne skupnosti in izvrševanje z zakonom določenih izvernih nalog občine povezana s številom prebivalcev, ki zagotavljajo občini primerna sredstva za opravljanje njenih nalog, zato lahko pogoj 5000 prebivalcev hkrati velja kot objektivna podlaga za oceno, da občine z manjšim številom prebivalcev niso sposobne uresničevati svojih nalog v skladu z načeli funkcionalne in finančne avtonomije. Funkcionalna sposobnost samoupravnih lokalnih skupnosti terja, da so enote lokalne samouprave po velikosti in položaju, glede na vrsto in nivoje, čim bolj primerljive ter da so kar najbolj ekonomsko finančno samostojne. Pri oblikovanju lokalnih skupnosti kot osnove za lokalno samoupravo je treba najti srednjo pot med racionalnimi težnjami k večjim lokalnim skupnostim, ki temeljijo na njihovi ekonomsko finančni sposobnosti za vse zahtevnejše in dražje zagotavljanje lokalnih javnih služb in lokalne uprave, oziroma med težnjami k oblikovanju manjših lokalnih skupnosti, ki lahko zagotovijo neposreden vpliv prebivalcev na odločanje in zagotavljanje uresničevanja njihovih skupnih potreb in interesov. Na podlagi analize je utemeljena ocena, da občine s 5000 prebivalcev v veljavnih režimih opravljanja in financiranja občinskih nalog lahko uspešno, enako kot večje občine, zadovoljijo potrebe in interese svojih prebivalcev in zagotavljajo izpolnjevanje drugih nalog v skladu z zakonom.

V Sloveniji je 210 občin, ki so si med seboj zelo različne po območju, številu naselij, najbolj pa izstopa razlika v številu prebivalcev. Pričakujemo še najmanj ustanovitev dveh občin letos. 110 občin ima manj kot 5000 prebivalcev, čeprav je bilo to število kriterij za ustanavljanje novih občin od začetka. Na podlagi podatkov o številu prebivalcev slovenskih občin lahko ugotovimo, da mreža občin očitno ne ustreza eni od temeljnih zahtev oblikovanja enot lokalne samouprave, da morajo biti po vrsti in nalogah enake enote lokalne samouprave, čim bolj primerljive tudi po svoji sposobnosti (ekonomski, kadrovski..). Nekonsistentna mreža občin je tem bolj problematična, ker so naloge vseh občin kakovostno enake, razlikujejo se le količinsko, pri čemer finančno in kadrovske manj sposobne občine ne uveljavljajo oziroma ne dosegajo enakih standardov storitev za svoje občane. Število zaposlenih v občinskih upravah se giblje od dveh zaposlenih, pa do preko petsto zaposlenih. Ker veliko občin nima zadostnih človeških virov za učinkovito samostojno izvajanje upravnih in razvojnih nalog, je bilo zato nujno tudi z dodatnimi finančnimi sredstvi iz državnega proračuna spodbuditi skupno izvajanje teh nalog. Veliko število občin ne more zagotavljati financiranja svojih nalog. Vse občine nimajo zadostnih in dovolj raznolikih lastnih virov financiranja, zato je bilo treba zakonsko urediti sistem financiranja, ki te vire prerazporeja med s finančnimi viri bogatejšimi in revnejšimi občinami. Majhnost in ekonomska odvisnost

občin vpliva najbolj na sposobnost zagotavljanja občinskih javnih služb in organiziranja kadrovske ustrezne občinske uprave. Kljub enaki pravni ureditvi se slovenske občine močno razlikujejo po svoji funkcionalni sposobnosti.

Glede na potek dosedanjih postopkov oblikovanja in spreminjanja mreže občin se zastavlja vprašanje, kaj lahko pričakujemo za naprej, če zakonske podlage ostanejo enake. Neutemeljeno je pričakovati, da bodo vsi udeleženci tega postopka v bodoče ob upoštevanju funkcionalne in finančne samostojnosti občin sledili skupnemu cilju, to je takim občinam, ki bodo sposobne zagotavljati skupne potrebe in uresničevanje skupnih interesov svojih prebivalcev. Ta cilj je mogoče doseči samo s spremembami zakona, vendar na več načinov. Skrajna možnost je postavitve višjih kriterijev za občino (npr. 8000 prebivalcev), določitev načina in rokov za samostojno združevanje občin in pristojnosti zakonodajalca, da z zakonom v skladu z višjimi kriteriji (na predlog vlade) združi občine, če se te ne združijo prostovoljno. Dejstvo pa je, da bi v vsakem primeru morali o tem združevanju ugotoviti voljo prebivalcev na referendumu. Cilj pa je mogoče doseči tudi postopoma. In sicer tako, da se s spremembami postopka za spremembe območij občin ob polnem spoštovanju določb ustave in Evropske listine lokalne samouprave (Uradni list RS - Mednarodne pogodbe, št.15, Uradni list RS, št.57/96, v nadaljevanju: MELLs), najprej zaustavi nadaljnjo drobitev občin ter slabitev njihove funkcionalne in finančne sposobnosti. Ob tem je treba občine spodbuditi k povezovanju in skupnemu opravljanju nalog, ki presegajo sposobnosti vsake od njih, je pa v njihovem interesu, da jih opravljajo skupaj (medobčinsko sodelovanje v zvezah občin in skupnih organih občinskih uprav). Na ta način je mogoče pričakovati, da se bo mreža občin ustalila in omogočila poglobljeno funkcionalno analizo dejanskega opravljanja nalog iz pristojnosti občin, uveljavljanja načela subsidiarnosti pri določanju teh nalog in uresničevanja načela koneksitete pri zagotavljanju financiranja nalog občin. Ob širšem družbenem soglasju bi bilo mogoče v takih razmerah pričeti s širšim reformnim procesom, katerega cilj bi bile večje, sposobnejše in končno bolj avtonomne občine.

1 NAMENI IN CILJI ANALIZE

Vlada Republike Slovenije je po obravnavi predlogov za spremembe območij občin in ustanovitev novih občin julija 2009 Državnemu zboru Republike Slovenije posredovala mnenje, da nasprotuje ustanavljanju novih občin. Ob tem je sprejela sklep, s katerim je naložila Službi Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, da z vidika sposobnosti uresničevanja lokalne samouprave pripravi celovito analizo posledic ustanavljanja velikega števila novih občin od uvedbe lokalne samouprave v Republiki Sloveniji.

Vlada je namreč ugotovila, da je dolgotrajni proces uvajanja novega sistema lokalne samouprave pripeljal do velikega števila občin, ki se med seboj zelo razlikujejo po sposobnostih uresničevanja z ustavo in zakonom urejenega sistema lokalne samouprave. Ocenila je, da velik del občin, predvsem pa tiste, ki ne izpolnjujejo niti temeljnega prebivalstvenega kriterija in nimajo 5.000 prebivalcev, niso sposobne uresničevati svojih nalog v skladu z načeli funkcionalne in finančne avtonomije. Z novim drobljenjem območij občin se bo situacija še slabšala, zato je ta proces treba končati.

V dokumentu vlade, ki je podlaga za to analizo, je poudarjeno, da je s stališča izvrševanja zakonov, ki urejajo sistem, delovanje, financiranje občin in s stališča izvajanja občinskih nalog, kar mora vlada v skladu s svojimi pristojnostmi zagotoviti, pri ustanavljanju občin treba upoštevati vse tiste kriterije in pogoje, ki opredeljujejo njeno sposobnost zagotavljanja uresničevanja potreb in interesov lokalne skupnosti in izvrševanje z zakonom določenih izvirnih nalog občine. Ta sposobnost mora biti zagotovljena trajno, ne samo ob ustanovitvi, kar je v skladu s temeljnimi načeli MELLIS.

Z vidika načela upravno-organizacijske racionalnosti bi nastanek še večjega števila razvojno šibkih novih občin povzročil slabitev ekonomske in finančne moči obstoječih občin, kar bi z javno-finančnega stališča pomenilo dodatno javno-finančno obremenitev. Pomembno je, da odločitve o ustanavljanju novih občin poleg teritorialnega upoštevajo še druge vidike – zlasti funkcijskega in upravljaljskega, tako da bo tudi teritorialna oblikovanost omogočala ustrezno izvajanje nalog lokalne samouprave. Pomemben element pri oblikovanju občin je tudi vzpostavitev pogojev za njihovo racionalno in učinkovito delovanje, za kar je potrebna ustrezna strokovna sestava občinske uprave in učinkovito lokalno upravljanje, kar je omogočeno v ustrezno velikih, zaokroženih in ekonomsko sposobnih občinah, ki bodo imele tudi osnovne možnosti za zagotovitev lastnih sredstev za svoje delovanje in razvoj.

Vlada ocenjuje, da so zaradi zagotovitve trajne sposobnosti občin za uresničevanje lokalne samouprave nujne spremembe ZLS v delu, s katerim so določeni pogoji, ki jih morajo občine izpolnjevati, da se štejejo za sposobne uresničevati lokalno samoupravo ter izjeme od najmanjšega zahtevanega števila prebivalcev. Spremembe in dopolnitve zakona so uvrščene v normativni program vlade v letu 2010.

Ob obravnavi vladnega mnenja in predloga je Odbor Državnega zbora RS za lokalno samoupravo in regionalni razvoj sprejel dva sklepa. V prvem naproša vlado, da prouči položaj mestnih občin in občin, ki opravljajo naloge širšega pomena ter ob upoštevanju razprave na 3. seji Odbora Državnega zbora RS za lokalno samoupravo in regionalni razvoj dne 7. 7. 2009 o predlogih za ustanovitev novih mestnih občin čimprej pripravi potrebne spremembe zakonodaje. V drugem sklepu pa vladi predlaga, da na podlagi dejstva, da več kot polovica slovenskih občin ne izpolnjuje minimalnih kriterijev za ustanovitev občin, prouči ustreznost veljavne zakonodaje s področja pogojev in postopkov za ustanavljanje občin, še zlasti z vidika zagotavljanja kvalitete javnih storitev, in predlaga potrebne spremembe zakonodaje.

Namen tega gradiva je z vidika sposobnosti uresničevanja lokalne samouprave oceniti posledice ustanavljanja velikega števila novih občin od uvedbe lokalne samouprave v Republiki Sloveniji, proučiti ustreznost veljavne zakonodaje s področja pogojev in postopkov za ustanavljanje občin in predlagati potrebne spremembe zakonodaje.

Analiza je pripravljena kot presoja učinkov predpisov, ki so bili podlaga za ustanovitev občin in za določitev njihovih območij oziroma spreminjanje območij občin in ustanavljanje novih občin ter ugotovitev razlogov, zaradi katerih je bilo ustanovljenih večina občin, ki ne izpolnjujejo zakonskih kriterijev in meril za občino.

Sposobnost zagotavljanja uresničevanja potreb in interesov lokalne skupnosti in izvrševanje z zakonom določenih izvirnih nalog občine, ki mora biti zagotovljena trajno, ne samo ob ustanovitvi, kar je v skladu z ustavo, temeljnimi načeli MELLIS in zakonom, temeljni kriterij za ustanovitev občine oziroma sploh za občino, je ocenjena z vidika presoje učinkov predpisov, ki urejajo organizacijsko in funkcionalno sestavino lokalne samouprave.

2 OZEMELJSKA SESTAVINA LOKALNE SAMOUPRAVE

2.1 Uvajanje lokalne samouprave v Republiki Sloveniji

Ustava Republike Slovenije, sprejeta leta 1991, je uvedla lokalno samoupravo kot pravno sistemsko institucijo in jo opredelila kot eno svojih temeljnih demokratičnih načel. Načelo decentralizacije oblasti oziroma jamstvo lokalne samouprave je umeščeno med uvodne splošne določbe ustave, ki opredeljujejo vrednote slovenske države in načela družbene ureditve. Ustava vsebuje poglavje določb o lokalni samoupravi, s katerimi so bila dana izhodišča za reformo lokalne samouprave in so njena ustavna načela.

Vzpostavitev pogojev za uresničevanje lokalne samouprave je bila vsebina procesa reforme lokalne samouprave, njena teritorialna, organizacijska in funkcionalna sestavina. Vse tri sestavine reforme lokalne samouprave so imele zakonsko podlago. Tako se je proces uvajanja lokalne samouprave oziroma vzpostavljanja pogojev za njeno uvedbo začel s pripravo in sprejetjem temeljnih predpisov v letu 1993, ko sta bila sprejeta ZLS in Zakon o lokalnih volitvah¹, nadaljeval pa s sprejetjem Zakona o referendumu za ustanovitev občin² in postopkom za določitev območij novih občin, ustanovitvijo novih občin z Zakonom o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij³ ter volitvami v prve organe novih občin v letu 1994. V decembru 1994 je bil sprejet še Zakon o financiranju občin⁴ in po konstituiranju organov so nove občine v začetku leta 1995 začele opravljati svoje naloge v skladu z Zakonom o upravi⁵, ki je bil v letu 1995 nadomeščen z Zakonom o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31. 12. 1994 opravljali organi občin⁶.

2.2 Potek ustanavljanja občin

Preoblikovanje območij občin in ustanovitev novih občin kot teritorialna sestavina reforme lokalne samouprave ima svoj ustavni temelj v medsebojni povezavi določbe 9., 138. in 139. člena ustave. 138. člen ustave določa, da prebivalci Slovenije uresničujejo lokalno samoupravo v občinah in drugih lokalnih skupnostih. V skladu s to določbo je občina lokalna skupnost, ki ji ustava v prvem odstavku 139. člena podeljuje pravni status temeljne samoupravne lokalne skupnosti, kar hkrati pomeni, da občini pravnega položaja in pravice njenih prebivalcev, da v njej uresničujejo lokalno samoupravo, ne more odvzeti ali ogroziti noben državni organ. 139. člen ustave določa izhodišče za določitev območja občine z zakonom tako, da določa, da njeno območje obsega območje naselja ali več naselij, ki so povezana s skupnimi potrebami in interesi prebivalcev ter določa, da se občina ustanovi z zakonom po prej opravljenem referendumu, s katerim se ugotovi volja prebivalcev na nekem območju. Na podlagi teh določb ustave sta bila neposredna pravna podlaga za preoblikovanje območij občin in ustanovitev novih občin ZLS in ZRefUO.

Kot strokovni podlagi za razpravo o ustanovitvi novih občin sta bila pripravljena dva strokovna modela občin. Oba modela teritorialnega oblikovanja občin sta bila podlaga za razpravo v tedanjih občinah, vendar je bil rezultat predlogov občin 340 novih občin. Glede na nastali položaj (340 mogočih občin) je v dogajanje odločilno poseglo Ustavno sodišče RS.

¹Zakon o lokalni samoupravi je sprejel Državni zbor Republike Slovenije dne 21. decembra 1993, naslednji dan 22. decembra 1993 pa še Zakon o lokalnih volitvah. Oba sta bila objavljena v Uradnem listu RS, št. 72/93.

²Zakon o referendumu za ustanovitev občin, Uradni list RS, št. 75/94.

³Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij, Uradni list RS, št. 60/94 in 69/94.

⁴Zakon o financiranju občin, Uradni list RS, št. 80/94.

⁵Zakon o upravi, Uradni list RS, št. 67/94.

⁶Zakon o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31. 12. 1994 opravljali organi občin, Uradni list RS, št. 29/95.

Merila za določitev območja občine oziroma pogoji, ki jih mora izpolnjevati območje, da je lokalna skupnost, ki ji je z ustanovitvijo, torej z zakonom, mogoče dati pravni status občine ali mestne občine, so bili določeni z ZLS. 13. člen je določal seznam nalog, ki so bile merilo za oblikovanje občin. Bilo jih je enajst, od katerih je zadostovalo, da jih je območje izpolnjevalo večino. Zakon je določal, da se lahko na zahtevo mesta, ki ima najmanj 10 000 prebivalcev in je zemljepisno, gospodarsko in kulturno središče širšega območja, ustanovi mestna občina. Ta bi se lahko ustanovila tudi iz zgodovinskih razlogov. S prvo novelo ZLS⁷, ki je bila sprejeta neposredno pred oblikovanjem območij novih občin, vendar že po izvedenem predhodnem referendumu za ustanovitev občin, so bile določbe, ki so določale merila in pogoje za ustanovitev občine in mestne občine, spremenjene in dopolnjene. Novi 13. člen je kot temeljno merilo za ustanovitev občine določil njeno sposobnost zadovoljevanja potreb in interesov prebivalcev in izpolnjevanje drugih nalog v skladu z zakonom. Štelo naj bi se, da je občina sposobna zadovoljevati potrebe svojega prebivalstva in izpolnjevati druge svoje naloge, če so bili na njenem območju izpolnjeni vsi z zakonom predpisani pogoji (prostori za upravno dejavnost, osnovna šola, zdravstveni dom ali zdravstvena postaja, knjižnica, trgovina z živili in mešanim blagom, oskrba s pitno vodo, odvajanje in čiščenje odpadnih voda, oskrba z električno energijo, poštna storitve, finančne storitve). Novi 13. a člen pa je določil, da ima občina najmanj 5000 prebivalcev, sme pa izjemoma imeti manj prebivalcev zaradi geografskih, obmejnih, narodnostnih, zgodovinskih ali gospodarskih razlogov. Novela je vsebovala tudi novi 15. a člen, ki je opredelil merila za določitev mesta, dopolnitve 16. člena, s katerimi so bili določeni pogoji števila prebivalcev in števila delovnih mest, ki jih mora izpolnjevati mesto, da lahko dobi status mestne občine, ter 16. a člen, ki je določal dodatne pogoje za mestno občino.

Iz določbe 139. člena ustave izhaja, da je referendum, s katerim se ugotovi volja prebivalcev na določenem območju, obvezen za ustanovitev občine in hkrati, da ugotovljena volja prebivalcev ni pravno zavezujoča. Ne glede na predhodno in posvetovalno naravo referenduma za ustanovitev občin pa je določba prvega odstavka 14. člena ZLS zakonodajalca zavezala, da določa območja občin z zakonom v skladu z voljo prebivalcev, izraženo na referendumu. Predhodni postopek za določitev referendumskih območij in izvedbo referenduma je uredil ZRefUO, ki je prenehal veljati z izvedenimi referendumi. Zavezujoča narava referenduma za ustanovitev občine, določena s prvotnim 14. členom ZLS, je bila omiljena s spremembami te določbe, ki so bile sprejete z že omenjeno novelo ZLS-94. Pozneje, avgusta 1996, pa je bil sprejet Zakon o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij⁸, ki je bil podlaga za spremembe območij občin v letih 1998 in 2002.

Izid referenduma o predlogih za ustanovitev novih občin, ki je bil maja 1994, namreč ni omogočal, da bi predlagatelj zakona o ustanovitvi občin upošteval izraženo voljo volivcev, tako da je vlada leta 1994 predlagala ustanovitev 157 občin, od tega 10 mestnih občin. Predlog vlade je bil razmeroma konsistenten, saj je od številčnega merila odstopal samo tedaj, ko zaradi naravnih danosti ali večjih lokalnih nasprotovanj območje ni izpolnjevalo zakonskih pogojev. Predlog vlade je v državnem zboru doživel kar nekaj sprememb, tako da je bilo z Zakonom o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij leta 1994 ustanovljenih skupaj 147 občin, od tega 11 mestnih občin. Ustanovljenih je bilo veliko majhnih občin, nekatere velike občine pa so ostale teritorialno nespremenjene. S tako teritorialno strukturo občin, kot je nastala s sprejetjem Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij, je bil vzpostavljen neuravnotežen in nestabilen sistem, ki ga je zakonodajalec dopolnjeval vse do leta 2006. Glede na predloge za ustanovitev občin, ki so že v parlamentarnem postopku, pa proces še ni končan.

⁷ Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi, Uradni list RS, št. 57/94.

⁸ Zakon o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij, Uradni list RS, št. 44/96.

Da bi vlada lahko pripravila ustrezne predloge za uresničitev koncepta lokalne samouprave in glede na izkušnje pri postopku sprejemanja zakona o ustanovitvi občin v državnem zboru, je bil v letu 1996 sprejet ZPUODNO, ki je predpisoval celoten postopek za ustanovitev občin in naj bi ob upoštevanju meril po ZLS preprečil ponovitev položaja iz leta 1994. Po opravljenih predhodnih postopkih v letih 1997 in 1998 je Državni zbor RS leta 1998 ustanovil 45 novih občin, tako je bilo tedaj v Sloveniji 192 občin, od katerih jih 95 ni izpolnjevalo zakonskega pogoja o najmanjšem številu prebivalcev v občini, tj. 5000 prebivalcev.

Razlogov za veliko število novoustanovljenih občin leta 1998 je bilo več. Zakon o ustanovitvi občin je bilo treba uskladiti z odločbo ustavnega sodišča, s katero je bilo ugotovljeno, da Zakon o ustanovitvi občin ni v skladu z ustavo. Ker gre pri ustanovitvi občin za politično odločitev, je tudi vlada predlagala ustanovitev občin, ki so močno odstopale od zakonskih pogojev. Tudi v državnem zboru so bile ustanovljene občine, ki niso izpolnjevale zakonskih pogojev. Končno pa je odločba ustavnega sodišča iz aprila 1998 relativizirala pogoje za ustanovitev občin tako, da je prišlo do položaja, ko so pogoji za ustanovitev občin natančno določeni, vendar jih odločba ustavnega sodišča navaja kot »programske norme«, če jih občina ne izpolnjuje. Ko ocenjujemo vpliv posameznih vej oblasti na reformne procese na področju lokalne samouprave, moramo za Slovenijo poudariti pomembno vlogo ustavnega sodišča pri tem, predvsem odločbo, v kateri je bil postavljen koncept občin.

V naslednjem mandatnem obdobju parlamenta je bil proces ustanavljanja občin ustavljen, saj je bila leta 2002 ustanovljena samo ena občina. To je bilo mogoče predvsem zaradi odločitev ustavnega sodišča, ki niso pritrdile zahtevam za pravico »do svoje občine«.

Dogajanja pri ustanavljanju občin so imela naslednje skupne značilnosti:

- velika vloga ustavnega sodišča pri oblikovanju ustavnega koncepta občine, mestne občine in razumevanja ter z ustavo skladne uporabe kriterijev in pogojev za ustanovitev občine oziroma mestne občine,
- krog pobudnikov in predlagateljev za začetek postopka za ustanovitev občine je bil zelo širok (zbori krajanov, sveti krajevnih skupnosti, občinski sveti, poslanci, in drugi z ustavo določeni predlagatelji),
- nejasna je bila vloga vlade (v primerjavi z njenim ustavnim položajem nosilca izvršilne funkcije oblasti) v postopkih teritorialne členitve države na občine, v katerih je oziroma ni bila predlagatelj ustanovitve nove občine,
- umestitev predhodnega postopka pred razpisom referendumu v pristojnost državnega zbora je bila neskladna z njegovim ustavnim položajem in postopki ter načinom dela ter značajem odločanja,
- nejasna so bila razmerja med rednim zakonodajnim postopkom po poslovniku državnega zbora in posebnim postopkom po zakonu o postopku za ustanovitev občin,
- enako je veljalo za pravno varstvo pravic, interesov in pravnih koristi pobudnikov in predlagateljev v predhodnem postopku.

Z ZLS-M je bil ZPUODO, razveljavljen in njegova vsebina »prenesena« v ZLS-M. Veljavni ZLS tako ureja postopek za spremembo območij občin in posledično morebitno ustanovitev novih občin in kriterije ter pogoje za občino. Postopek ni bistveno drugačen od postopka, ki ga je predpisoval razveljavljeni zakon o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij. Razlikuje se v toliko, da se postopek ne more začeti na podlagi pobude zbora krajanov ali sveta krajevnih skupnosti, temveč so predlagatelji, poleg z ustavo določenih (poslanec, vlada, 5000 volivcev), lahko še občinski sveti. Razlikuje pa se tudi v tem, da je predlagateljem zagotovljeno pravno varstvo v predhodnem postopku, in sicer lahko zoper sklep, s katerim državni zbor oceni, da niso izpolnjeni pogoji za ustanovitev občine oziroma za spremembo njenega območja, sprožijo upravni spor. Kriteriji in pogoji za ustanovitev občine pa so le malo drugačni od tistih, ki so bili uporabljeni za ustanovitev občin

v prvih dveh postopkih (1994 in 1998). Bistvena je le omejitev izjemnega ustanavljanja občin zaradi geografskih, obmejnih, narodnostnih, zgodovinskih ali gospodarskih razlogov. Izjemoma se lahko torej ustanovi občina, ki ima manj kot 5000 prebivalcev, vendar ne manj kot 2000 prebivalcev.

Veljavna ureditev postopka za spreminjanje območja občine izhaja iz ugotovitve, da je reforma lokalne samouprave, ki je vključevala oblikovanje mreže temeljnih samoupravnih lokalnih skupnosti, zaključena. Ustavno sodišče je namreč že v obrazložitvi odločbe U-I-103/02 sprejelo stališče, da je v prvih dveh postopkih ustanavljanja občin (1994 in 1998) šlo za oblikovanje oziroma usklajevanje vseh območij občin z ustavno zasnovo občine in zakonskimi merili, v tem primeru (2002) pa naj bi šlo za nov, samostojen postopek, ki ni v neposredni povezavi s prejšnjima, temveč pomeni le postopek spreminjanja območij občin. Poudarilo je tudi potrebo po vzpostavitvi takih občin, ki bodo sposobne zagotavljati skupne potrebe in uresničevanje skupnih interesov svojih prebivalcev. Za nove razmere je torej bistven obstoj občin, ki imajo z ustavo in zakonom določene pravice in dolžnosti oziroma pravni status lokalne samouprave. Občinski organi in prebivalci neposredno na svojem območju izvajajo naloge občine in uresničujejo lokalno samoupravo ter so v tem okviru in na tem območju suvereni. V to suverenost lahko poseže samo država, ki je suverena na svojem celotnem območju, vendar šele po tem, ko oceni, da so izpolnjeni z zakonom določeni pogoji, se posvetuje z občinskim svetom in ugotovi, kakšna je volja prebivalcev v občini. Cilj, ki ga zasleduje postopek ustanovitve novih občin torej ni več razdelitev države na občine zaradi uvedbe lokalne samouprave, temveč sprememba območja občine oziroma občin zaradi učinkovitejšega izvajanja občinskih nalog. Žal pa veljavna ureditev postopka za spreminjanje območij občin ne upošteva opozoril strokovne javnosti. Predvsem prof. dr. Janez Šmidovnik je v svojem prispevku k dopolnjevanju zakonodaje o lokalni samoupravi⁹ v letu 2003 ob razpravi o pravni ureditvi postopka za spremembo območij občin in ustanavljanje novih občin ugotovil, da je treba ZPUODO v celoti odpraviti, ker je le nadomestek za kakovosten, strokoven in politično podprt nacionalni projekt členitve države na občine in ugotovil, da se vsa problematika tega zakona vrti okoli vprašanja o zatrevani ustavni pravici do lokalne samouprave. To pravico javnost na podlagi razumevanja stališč ustavnega sodišča razume kot ustavno pravico do »svoje« občine. Ob takem razumevanju bo ZPUODO še naprej pospeševal drobitev slovenskih občin in zato slabitev lokalne samouprave, za katero se vse teoretične opredelitve strinjajo, da je njeno bistvo, *»da imajo lokalne skupnosti znotraj državne ureditve zagotovljen tak položaj, da lahko pod lastno odgovornostjo, relativno neodvisno od države, opravljajo t. i. javne zadeve lokalnega pomena – v okviru ustave in zakonov.«*

V skladu z veljavno ureditvijo je potekal postopek sprememb območij občin in ustanovitev 17 novih občin v letu 2006 in predhodni postopek za ustanovitev občin v letu 2009. V obeh postopkih je bilo jasno, da cilji, ki naj bi jih z novelo ZLS-M dosegli, niso uresničljivi. Pomemben razlog so bila zgoraj omenjena stališča ustavnega sodišča in tudi njegovo mnenje, da ustava sicer pooblašča zakonodajalca, da z zakonom ustanovi občine ter določi njihova območja ter da pri tem upošteva merila, ki jih je z zakonom sam določil, kot celoto, pri čemer pa je ustavno dopustno, da državni zbor merila števila prebivalcev ne upošteva togo in vsebinska merila relativno, če iz pravne in dejanske ureditve dejavnosti, ki naj bi bile zagotovljene na območju prihodnje občine, izhaja, da jih je treba zagotavljati na širšem območju oziroma so tako tudi zagotovljene. Tu naj bi šlo predvsem za zagotovitev: primarnega zdravstvenega varstva, ki se v javnih zdravstvenih zavodih zagotavlja na območju, ki šteje 20 000 prebivalcev; dejavnosti splošno izobraževalnih knjižnic, ki se zagotavljajo za območje z 10 000 prebivalci; izvajanje komunalnih gospodarskih javnih služb v javnih podjetjih, ki opravljajo dejavnost na širših zaokroženih območjih (praviloma prejšnjih občin iz komunalnega sistema).

⁹ Šmidovnik, Janez: Pravica do lastne občine?, Pravna praksa, Ljubljana 2003. št. 6.

Dejstvo je, da nujnosti, da mora biti zagotovljena sposobnost zagotavljanja uresničevanja potreb in interesov lokalne skupnosti in izvrševanje z zakonom določenih izvirnih nalog občine ter teritorialne integritete lokalne samouprave, niso upoštevali niti predlagatelji, ki so pretežno vlagali predloge za začetek postopka za spremembo območja občine oziroma za ustanovitev novih občin na pobudo lokalnih iniciativnih skupin, niti upravno sodišče, ki je ob odločanju o tožbenih zahtevkih uporabljalo stališča iz različnih odločb ustavnega sodišča predvsem z vidika »pravice do lokalne samouprave« in očitka zakonodajalcu, ki naj bi odločal arbitrarno glede na predhodne postopke. V obeh postopkih se je izkazalo, da mnenja občinskih svetov, tudi če so bila negativna, niso bila ustrezno obravnavana in upoštevana. Še naprej ostaja nejasna vloga vlade, ki skrbi za izvrševanje zakonov in delovanje javne uprave v celoti, tudi lokalne samouprave, v postopkih teritorialne drobitve države. Vlada je kot predlagatelj sodelovala v postopku ustanovitve občin in postopku uskladitve njihovih območij z ustavno zasnovo občine, torej v postopkih, izvedenih v letu 1994 in 1998. Sicer pa je sodelovala z mnenji in predlogi v postopkih obravnave predlogov drugih predlagateljev. Ugotovimo lahko, da je vlada predloge za ustanovitev občin obravnavala kot celoto in pri svoji presoji ni delovala arbitrarno, kar izhaja tudi iz odločb ustavnega sodišča. Vendar pa je tudi za njena mnenja treba ugotoviti, da so ocenjevala predvsem formalno izpolnjevanje z zakonom določenih pogojev in meril v skladu s stališči ustavnega sodišča, niso pa bili pretehtani vsi vidiki funkcionalne sposobnosti predlaganih novih občin.

Iz povedanega sledi, da je umestitev predhodnega postopka pred razpisom referendumu v pristojnost državnega zbora in upravno sodna ocena zakonitosti postopkovne odločitve državnega zbora bila in je neskladna z ustavnim položajem državnega zbora, zakonodajnim postopkom ter značajem odločanja zakonodajnega organa.

2.3 Teritorialne reforme enot lokalne samouprave v Evropi

Enotnega koncepta lokalne samouprave v Evropi ni, čeprav se sistemi v posameznih sestavinah harmonizirajo. Popolne ali pretežne uskladitve sistemov na področju lokalne samouprave v Evropi ne moremo pričakovati, saj so med državami velike razlike, imajo različno tradicijo lokalne samouprave, čezmejno sodelovanje lokalnih skupnosti pa tudi ni tako obsežno, da bi zahtevalo popolno uskladitev sistemov. Uskladitve pravnih redov, ki potekajo v Evropski uniji, so predvsem posledica ekonomskih zahtev.

Čeprav so spremembe teritorialnih upravnih sistemov stalnica, pa so razlogi zanje različni od obdobja do obdobja. Po drugi svetovni vojni so v ospredju predvsem ti razlogi:

- decentralizacija držav,
- spremembe v politični ureditvi držav,
- ekonomsko-socialne spremembe v družbi,
- koncentracija prebivalstva v mestih in tehnološki napredek.

Koncentracija prebivalstva v mestih, ki sta jih prinesla zgoraj navedena razloga, pa je po drugi strani imela za posledico depopulacijo obsežnih podeželskih območij. Upadanje števila prebivalcev v občinah, ki jih je zajela depopulacija, je bilo pogosto razlog za spremembe območij občin oziroma za njihovo združevanje. Tehnološki napredek predvsem na področju informacijske tehnologije omogoča racionalizacijo delovanja javne uprave. Sam po sebi ni razlog za teritorialne reforme, vsekakor pa so te v povezavi z navedenimi razlogi za spremembe sprejemljivejše za prebivalstvo. Napredek na tehnološkem področju nedvomno omogoča večjo dostopnost prebivalcev do storitev javne uprave, in to ne glede na oddaljenost upravnih središč.

Spremembe v politični ureditvi držav v Evropi so imele za posledico velike spremembe pri teritorialnih upravnih sistemih. V zadnjem obdobju imamo v mislih velike politične spremembe ob koncu osemdesetih in na začetku devetdesetih let prejšnjega stoletja v

srednji in vzhodni Evrope, ki so v celoti spremenile teritorialne upravne sisteme glede na nove vrednote. Politične spremembe so prinesle s seboj ustanovitev novih držav na območjih nekdanjih držav Jugoslavije in Sovjetske zveze ter Češkoslovaške. V skoraj vseh novonastalih državah pa so po vzoru zahodnoevropskih držav uvedli nove teritorialne delitve svojega ozemlja na regionalni in lokalni ravni. Pri reformah upravnih sistemov so se v nekdanjih socialističnih državah srednje in vzhodne Evrope zgledovali po članicah Sveta Evrope. Vse nove demokracije so postale članice Sveta Evrope, ki jim je strokovno pomagal pri uvajanju reform na področju javne uprave in še posebej lokalne samouprave.

Svet Evrope poudarja, da je uresničevanje načela subsidiarnosti in decentralizacije značilnost moderne dobe. Čeprav je vsaka država samostojna pri odločanju o svoji oblastni strukturi, gre v zadnjih desetletjih v Evropi za naraščajočo decentralizacijo in devolucijo, ki se odvijata v več modelih regionalne samouprave. Ta proces krepi demokracijo v državah z dolgo demokratično tradicijo in v novejših demokracijah, kamor se uvršča tudi Slovenija. Gospodarska rast, soobstojen razvoj in kakovostne javne službe se lahko učinkoviteje uveljavljajo, če oblastne institucije niso vsesplošno centralizirane. Razvoj gre v smeri učinkovite in demokratične oblasti na vseh ravneh, pri čemer morata biti vedno v ospredju državljan in kakovost njegovega življenja. To pa je mogoče, če med različnimi ravnmi oblasti in državljanji obstajata stalni dialog in partnerstvo.

Na podlagi programa rednega nadzora Kongresa lokalnih in regionalnih oblasti Sveta Evrope je skupina strokovnjakov kongresa opravila v Sloveniji v decembru 2000 in marcu 2001 dva obiska in se na njih sestala s predstavniki državnega zbora, državnega sveta, vlade in združenj občin in predstavniki posameznih lokalnih skupnosti. Skupina je na podlagi pogovorov in proučitve zakonodaje pripravila Poročilo o položaju lokalne in regionalne demokracije v Sloveniji, ki ga je pozneje obravnaval in na njegovi podlagi sprejel kongres. V delu priporočila, ki se nanaša na občine, skupina »meni, da je zaželeno strožje izvajanje Zakona o lokalni samoupravi, ki določa minimum 5000 prebivalcev za ustanovitev nove občine, in zato je bolje nehati ustanavljati nove občine, da se prepreči še večja razdrobljenost, združena z nezadostnim financiranjem«.

V Evropi so današnje teritorialne lokalne skupnosti večinoma rezultat zgodovinskega razvoja, tradicij, političnih kompromisov, geografskih in drugih dejavnikov, ki niso odraz upravne racionalnosti. Te ugotovitve lahko primerjamo s slovenskimi občinami, ki jih je 210 in Slovenija se s povprečnim številom prebivalcem na občino (9.725 preb.) umešča v sredino v primerjavi z drugimi državami članicami EU. Pomembno pa je, da je število prebivalcev različno, tako da najmanjša šteje 320 prebivalcev (Občina Hodoš) do 278.314 prebivalcev v Mestni občini Ljubljana. Kar šest občin je takšnih, ki štejejo manj kot 1000 prebivalcev. Največ občin ima med 1.000 in 5.000 prebivalcev (skoraj 50%), sledijo jim občine od 10.000 do 100.000 prebivalcev (23,8%, od tega je največja občina Kranj z 54.562 prebivalcev), samo dve pa sta takšni, ki štejeta več kot 100.000 prebivalcev (Ljubljana z 278.314 prebivalci in Maribor z 112.642 prebivalci). V primerjavi z nekaterimi državami članicami EU imamo celo številčne občine (Češka in Francija imata npr. kar preko 75% občin z manj kot 1000 prebivalcev, Nemčija ima takšnih 54%).

Danska je v petih letih izvedla reformo lokalnih in regionalnih oblasti, nova ureditev je pričela veljati v letu 2007. Danska je država konsenzualnih odločitev in tako je potrebno razumeti reformne procese in tudi zakonsko regulativo. Med drugim so z reformo temeljito spremenili teritorialni obseg občin in njihovo število iz 271 zmanjšali na 98.¹⁰ Spremembe območij občin in regij določa Zakon o spremembah občinskih in regijskih meja in o ustanovitvi obveznih lokalnih partnerstev, ki daje velika pooblastila pristojnemu ministru. Sedaj je to minister za notranje zadeve in socialne zadeve. Zakon določa, da minister lahko spremeni razdelitev

¹⁰ Reforma lokalne samouprave na Danskem, Raziskovalno-dokumentacijski sektor, Državni zbor RS, Ljubljana, 2009

države na občine, če so te spremembe upravičene zaradi demografskih, gospodarskih ali finančnih razlogov, zaradi pričakovanih razvojnih in planskih razlogov, zaradi izvajanja pomembnih nalog lokalnega pomena in upravnih razlogov. Pri spremembah mora biti zagotovljena ustrezna velikost občin, ki bodo z demografskim in geografskim obsegom ustrezna osnova za samostojno izvajanje občinskih nalog. Cilji spremembe območij morajo zagotavljati kohezijo na socialnem in gospodarskem področju, območja občin pa morajo obsegati ruralna in urbana območja. Minister lahko sprejme navedene odločitve samo ob soglasju teh občin. Manjše spremembe območij občin (nanašajo se na do 50 prebivalcev in površino 1 km²) pa lahko sprejme minister tudi samostojno.

2.4 Pogoji in merila za občino

ZLS v drugem poglavju »Območje in deli občine« v 12. členu določa območje občine in način ustanovitve. V skladu s tem členom se lahko nova občina ustanovi samo s spremembo območja občine. Območje in prebivalstvo sta konstitutivni sestavini lokalne samouprave. Sprememba območja občine je nedvomno poseg v lokalno samoupravo, saj se s tem zmanjšuje sposobnost zagotavljanja uresničevanja potreb in interesov lokalne skupnosti in izvrševanje z zakonom določenih izvernih nalog občine. Tako v 5. členu MELLIS posebej poudarja: »meje lokalne oblasti se ne spreminjajo brez predhodnega posvetovanja z lokalnimi skupnostmi, na katere se nanašajo..«. Iz tega načela izvira tudi zakonsko pooblastilo občinskega sveta, da lahko poleg z ustavo določenih predlagateljev zakona predlaga spremembo območja občine in tudi ustanovitev nove občine. Hkrati pa prav to zahteva skrbno oceno zakonodajalca, ali je sprememba območja občine sorazmerna, torej najmilejši ukrep, s katerim bo dosežen javni interes za uresničevanje prebivalcem Slovenije zagotovljene lokalne samouprave.

13. člen ZLS določa vsebinske pogoje za občino. Občina mora biti sposobna zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev in izpolnjevati druge naloge v skladu z zakonom. Pogoji, ki jih mora izpolnjevati, da je to upravičeno domnevati, pa so:

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

Določba velja za vse občine. Ob morebitnem spreminjanju meja občine je treba oceniti, ali bo po spremembi (če gre za izločitev območja še posebej) občina še sposobna zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev in izpolnjevati druge naloge v skladu z zakonom. Ob odločanju o ustanovitvi nove občine pa je taka ocena še bolj pomembna.

13.a člen ZLS določa pogoj glede števila prebivalcev za občino. Ta ima najmanj 5000 prebivalcev. Glede ustanovitve nove občine pa ima lahko manj kot 5000 prebivalcev, če gre za ustanovitev nove občine z združitvijo dveh ali več občin. Določeno je tudi, da se zaradi geografskih, obmejnih, narodnostnih, zgodovinskih ali gospodarskih razlogov lahko izjemoma ustanovi občina, ki ima manj kot 5000, vendar ne manj kot 2000 prebivalcev. Določba posebej poudarja, da se morajo pri ustanavljanju občin kriteriji iz 13. in 13.a člena upoštevati kot celota.

V skladu s tem poudarkom je treba razlagati pomen pogojev za občino tako, da se upravičeno domneva, da je občina sposobna zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev in izpolnjevati druge naloge v skladu z zakonom, če so izpolnjeni vsebinski pogoji in ima občina najmanj 5000 prebivalcev. Ob ustanovitvi jih ima lahko tudi manj, če gre

za združevanje občin ali izjemoma, in kot je poudarilo ustavno sodišče, da zakonodajalec obravnava pogoje kot povezano celoto in ugotovi, ali so dani pogoji, ki zagotavljajo, da bo prihodnja občina sposobna učinkovito zagotavljati skupne potrebe in interese prebivalcev na svojem območju. Pri tej presoji naj bi bilo število prebivalcev relativno samo, če prihodnja občina tudi z manjšim številom prebivalcev kaže tako sposobnost. V odločbi U-I-234/94 je Ustavno sodišče namreč poudarilo, da je število prebivalcev pomembna prvina lokalne skupnosti, zato mora biti tako, da omogoča izvajanje lokalne samouprave. Občina s premajhnim številom prebivalcev ne more zagotoviti učinkovitega izvajanja javnih nalog lokalnega pomena. Vsebinska merila naj bi se ob ustanovitvi občine upoštevala relativno, če iz pravne in dejanske ureditve dejavnosti, ki naj bi bile zagotovljene na območju prihodnje občine izhaja, da jih je treba zagotavljati na širšem območju oziroma so tako tudi zagotovljene.

Pri tem je treba poudariti, da se določbi 13. in 13.a člena nista bistveno spremenili, razen že navedene spremembe v letu 2006, ki določa, da se lahko izjemoma ustanovi občina, ki ima manj kot 5000, vendar ne manj kot 2000 prebivalcev.

Iz analize predlogov za ustanovitev novih občin je razvidno, da so jih predlagatelji praviloma utemeljevali z izjemo. Večinoma so navajali geografske razloge v bolj hribovitih predelih, predlogi z obmejnih območjih so temeljili na tej specifični legi. Kot glavni zgodovinski razlog pa je bilo poudarjeno dejstvo, da je na predlaganem območju že obstajala občina. Gospodarski razlogi so bili temeljni razlog za občino v primerih, ko predlagatelji niso bili zadovoljni s stopnjo razvoja. V vsem obdobju po letu 1995 so bile torej izjema občine, ki so izpolnjevale merilo 5.000 prebivalcev v občini.

2.4.1 Tabela 1: število prebivalcev po občinah – I. 1994

število prebivalcev v občini	štev. občin I. 1995	delež
do 1.000	2	1,36 %
od 1.001 – 5.000	49	33,33 %
od 5.001 – 10.000	39	26,53 %
od 10.001 – 50.000	52	35,37 %
več kot 50.001	5	3,40 %
skupaj	147	

Vir: Arhiv SVLR

2.4.2 Tabela 2: število prebivalcev po občinah – I. 1999

število prebivalcev v občini	štev. občin I. 1999	delež
do 1.000	6	3,12 %
od 1.001 – 5.000	89	46,35 %
od 5.001 – 10.000	43	22,40 %
od 10.001 – 50.000	51	26,57 %
več kot 50.001	3	1,56 %
skupaj	192	

Vir: Statistični urad Republike Slovenije

2.4.3 Tabela 3: število prebivalcev po občinah – I. 2009

število prebivalcev v občini	štev. občin I. 2009	delež
do 2.000	24	11,43 %
od 2.001 – 5.000	86	40,95 %
od 5.001 - 10.000	48	22,86 %
od 10.001 - 50.000	48	22,86 %
več kot 50.001	4	1,90 %
skupaj	210	

Vir: Statistični urad Republike Slovenije

2.4.4 Tabela 4: število in delež občin pod 5.000 preb. 1995 – 2009

leto 1995		leto 1999		leto 2009	
51	34,69 %	95	49,47 %	110	52,38 %

Iz zgornjih tabel je razvidno, da se je število oziroma odstotek občin, ki niso izpolnjevale prebivalstvenega kriterija stalno višalo. Sedaj je ta delež že nad 50% in je izjema postala pravilo.

Na podlagi dejstva, da se zakonski pogoji za ustanovitev občin od leta 1995 niso bistveno spremenili lahko ugotovimo, da je ZLS v 13.a členu, ko določa možnost, da se ustanovi občina z manj kot 5.000 prebivalci glavni razlog za sedanje stanje.

2.5 Pogoji in merila za status mestne občine

Zamisel o mestnih občinah je bila pri nas povzeta po ureditvi lokalne samouprave v nemških in avstrijskih deželah, kjer imajo posebno ureditev za mesta. V nemški (Bavarski) ureditvi imajo posebni status mestne občine, ki se označuje kot »mesto, izločeno iz okraja« (Kreisfreie Stadt). To pomeni, da so ta mesta oziroma mestne občine izvzete iz (samoupravnega) okraja (Landkreis), njihov status in funkcije pa so izravnani z okrajem. Gre za to, da je institucija mesta, izločenega iz okraja, danes problematična in do neke mere anahronistična celo v Nemčiji, kjer ima svojo zgodovinsko tradicijo. Po tej ureditvi so namreč mesta ločena od podeželske okolice, kar siromaši to okolico za gospodarske, kulturne in socialne institucije mesta, ki bi bile sicer – prek okraja kot širše lokalne samoupravne skupnosti – na voljo okoliškim občinam oziroma občanom. Po drugi strani pa siromaši okoliške občine za gospodarsko oziroma davčno moč mesta, ki bi se prav tako izražala v gospodarski oziroma davčni moči okraja in prek njega v moči okoliških občin. Zanimivo pa je, da se je ta položaj v zadnjem desetletju v povezavi z globalizacijo spremenil, saj se je gospodarska dejavnost najprej selila iz mest v podeželske občine, nato pa tudi na Daljni vzhod. Bavarska mesta postajajo zadolžena, ker so se viri financiranja zelo zmanjšali.

Mesto in mestna občina sta ustavni kategoriji, ki ju opredeljuje 141. člen Ustave RS. Drugi odstavek 141. člena ustave določa, da mestna občina opravlja kot svoje tudi z zakonom določene naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mest. Določba prvega odstavka 141. člena je nejasna, saj veže status mestne občine na mesto in bi po razlagi postavili enačaj med mesto in mestno občino (mesto = mestna občina). Občine pa obsegajo večja območja, kot je mesto, še posebej to velja za mestne občine. Določbe ZLS, ki urejajo pogoje za pridobitev statusa mestne občine, temeljijo na določbi prvega odstavka 141. člena ustave, ki določa: »Mesto lahko dobi po postopku in ob pogojih, ki jih določa zakon, status

mestne občine.« Z zakonom je bilo torej treba opredeliti, katero naselje ima status mesta, kar določa 15. a člen ZLS, in kakšne pogoje mora mesto izpolniti, da lahko pridobi status mestne občine, kar pa določata 16. in 16. a člen ZLS. Statusa mestne občine namreč ne more dobiti mesto (zgolj mesto – brez obmestja ali zaledja). Dobi ga torej lahko občina, v kateri je mesto – ki pa je teritorialno oblikovana v skladu s posebnimi zakonskimi pogoji.

Z vprašanjem meril za določitev mest in mestnih občin se je srečal že pripravljavec tez ZLS, ki je v četrtem odstavku 22. teze določil, da mesto lahko dobi status mestne občine, če ima najmanj 10.000 prebivalcev in je geografsko, gospodarsko in kulturno središče svojega gravitacijskega območja. ZLS iz leta 1993 je določil pogoje za ustanovitev mestne občine, vendar jih je državni zbor v letu 1994 spremenil, določil pa je tudi pogoje za pridobitev statusa mesta. To je storil v skladu z odločbo ustavnega sodišča, v kateri je navedeno, da se mestna občina ustanovi zato, da bi njeni občani lahko smiselno in funkcionalno sodelovali pri upravljanju lokalnih javnih zadev na območju mesta kot specifične urbane lokalne skupnost.

Opredelitev mest se je spreminjala z ekonomskim razvojem družbe, zato enotnih meril ni mogoče določiti. Komisija OZN za členitev mest priporoča tri različna načela, in sicer količinsko (določitev spodnje meje), zgodovinsko-pravno načelo in merilo gospodarske sestave naselij. Pri nas so do zdaj metode razmejevanja mestnih območij in podeželja temeljile v glavnem na demografskih (razvoj mestnega prebivalstva) in socialno-ekonomskih kazalnikih (delež kmečkega prebivalstva, delež dnevnih migracij). Pri določitvi območij mestnih občin je bilo pomembno smiselno določiti območje obmestja. To je po svoji naravi območje intenzivnih stikov med mestom in podeželjem ter območje s spremenjeno demografsko, zaposlitveno in socialno sestavo prebivalstva.

Merila pri razmejevanju mest so predvsem neprekinjena pozidanost, visoka gostota prebivalcev (praviloma nad 1000 preb./km²), nadpovprečna rast prebivalstva med popisnima obdobjema, nadpovprečno nizek delež kmečkega prebivalstva, povišan delež dnevnih migrantov, usmerjenih iz bližnjih obmestij proti mestnemu središču. Tri temeljne skupine meril, ki jih v posameznih državah uporabljajo za določanje obsega in meja mest in mestnih regij, so geografsko-fiziognomska, demografska in socialno-ekonomska merila.

V skladu z določbami 15. člena ZLS ima v Sloveniji status mesta 67 naselij. Tega so dobili na podlagi ugotovitvenega sklep Državnega zbora v letu 2000¹¹ in na podlagi sklepa vlade v letu 2005.¹²

Pri odločanju o ustanovitvi mestne občine pa je pomembno upoštevati »ustavno koncepcijo mestne občine«, kot jo je oblikovalo Ustavno sodišče Republike Slovenije v vrsti svojih odločb, predvsem pa v odločbi U-I-183/94 (Uradni list RS, št. 73/94 z dne 25. novembra 1994), s katero je ugotovilo, da sta 2. in 3. člen Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij iz leta 1994 v neskladju z ustavo. V obrazložitvi te odločbe je ustavno sodišče poudarilo, da se mestna občina ustanovi zato, da bi njeni občani lahko smiselno in funkcionalno sodelovali pri upravljanju lokalnih javnih zadev na območju mesta kot specifične urbane lokalne skupnosti. V drugem odstavku 141. člena ustave pa je zapisano, da mestna

¹¹ Po ugotovitvi Državnega zbora RS (Uradni list RS, št. 22/00) imajo status mesta ta naselja: Ajdovščina, Bled, Bovec, Brežice, Celje, Črnomelj, Domžale, Gornja Radgona, Hrastnik, Idrija, Ilirska Bistrica, Izola, Jesenice, Kamnik, Kočevje, Koper, Kostanjevica ob Krki, Kranj, Krško, Laško, Lendava, Litija, Ljubljana, Ljutomer, Maribor, Metlika, Murska Sobota, Nova Gorica, Novo mesto, Ormož, Piran, Postojna, Ptuj, Radeče, Radovljica, Ravne na Koroškem, Sevnica, Sežana, Slovenska Bistrica, Slovenj Gradec, Slovenske Konjice, Škofja Loka, Šoštanj, Tolmin, Trbovlje, Tržič, Velenje, Višnja Gora, Vrhnika, Zagorje ob Savi, Žalec.

¹² Sklep o podelitvi statusa mesta naseljem v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 121/05). Status mesta so dobila naselja: Cerknica, Dravograd, Grosuplje, Logatec, Medvode, Mengeš, Mežica, Prevalje, Ribnica, Rogaška Slatina, Ruše, Šempeter pri Gorici, Šentjur, Trebnje, Železniki in Žiri.

občina opravlja kot svoje tudi z zakonom določene naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mest. Temeljna vsebina statusa mestne občine so, v skladu s to določbo ustave in »ustavno koncepcijo mestne občine«, torej pristojnosti, ki so opredeljene drugače od siceršnjih pristojnosti občin.

Nekaj področnih zakonov ureja posebej pristojnosti mestnih občin, vendar je funkcionalna različnost mestnih občin majhna. Zato je v postopku strokovne priprave predlogov funkcionalne decentralizacije, v okviru katerih bo v skladu s konceptom regionalizacije in ob upoštevanju subsidiarnosti, opravljena celovita ocena ustreznih ravni opravljanja javnih funkcij, primeren čas tudi za ugotovitev, katere naj bodo pristojnosti mestne občine in kakšne mestne občine naj jih opravljajo. Takrat bo tudi priložnost za morebitno drugačno ureditev pogojev za spremembo statusa občine.

2.5.1 Tabela 5: Večja slovenska mesta po številu prebivalcev

mesto	štev. preb. (I.2009)
Ljubljana	270.568
Maribor	96.090
Celje	38.006
Kranj	36.604
Velenje	25.975
Koper	24.810
Novo mesto	23.090
Ptuj	18.331
Trbovlje	15.500
Kamnik	13.617
Jesenice	13.484
Nova Gorica	13.080
Domžale	12.336
Škofja Loka	12.099
Murska Sobota	11.723
Izola	11.380
Postojna	9.113
Kočevje	8.830
Logatec	8.759
Vrhnika	8.279
Slovenj Gradec	7.519
Slovenska Bistrica	7.230

Vir: Statistični urad Republike Slovenije (**poudarjeno** – mesta, ki so sedeži mestnih občin)

3 FUNKCIONALNA SESTAVINA LOKALNE SAMOUPRAVE

3.1 Delovno področje in naloge občin

Lokalna samouprava je po definiciji prvega odstavka 3. člena MELLLS pravica in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona samostojno opravljajo pomemben del javnih nalog v korist svojega prebivalstva. Temeljno merilo za določitev, katere javne naloge so v občinski pristojnosti, je določba prvega odstavka 140. člena ustave. V skladu z njo so v pristojnosti občine vse lokalne zadeve, ki jih občina lahko opravlja samostojno in se nanašajo samo na prebivalce občine. Ta določba, ki določa generalno pristojnost občine, je bila podlaga za izvirno določanje občinskih pristojnosti z občinskimi predpisi ter zakonsko določitev delovnega področja občine, kar je bilo storjeno najprej z ZLS, tako da so bila določena okvirna delovna področja kot izhodišče za razmejevanje pristojnosti med državnimi organi in občinami. Na podlagi 21. člena ZLS, ki določa, da občina samostojno opravlja lokalne zadeve javnega pomena (izvirne naloge), ki jih določi s splošnim aktom občine ali so določene z zakonom, občina zlasti opravlja naslednje naloge:

- upravlja občinsko premoženje;
- omogoča pogoje za gospodarski razvoj občine in v skladu z zakonom opravlja naloge s področja gostinstva, turizma in kmetijstva;
- načrtuje prostorski razvoj, v skladu z zakonom opravlja naloge na področju posegov v prostor in graditve objektov ter zagotavlja javno službo gospodarjenja s stavbnimi zemljišči;
- ustvarja pogoje za gradnjo stanovanj in skrbi za povečanje najemnega socialnega sklada stanovanj;
- v okviru svojih pristojnosti ureja, upravlja in skrbi za lokalne javne službe;
- pospešuje službe socialnega skrbstva, za predšolsko varstvo, osnovno varstvo otroka in družine, za socialno ogrožene, invalide in ostarele;
- skrbi za varstvo zraka, tal, vodnih virov, za varstvo pred hrupom, za zbiranje in odlaganje odpadkov in opravlja druge dejavnosti varstva okolja;
- ureja in vzdržuje vodovodne in energetske komunalne objekte;
- ustvarja pogoje za izobraževanje odraslih, ki je pomembno za razvoj občine in za kvaliteto življenja njenih prebivalcev;
- pospešuje vzgojno izobraževalno, informacijsko dokumentacijsko, društveno in drugo dejavnost na svojem območju;
- pospešuje razvoj športa in rekreacije;
- pospešuje kulturnoumetniško ustvarjalnost, omogoča dostopnost do kulturnih programov, zagotavlja splošnoizobraževalno knjižnično dejavnost ter v skladu z zakonom skrbi za kulturno dediščino na svojem območju;
- gradi, vzdržuje in ureja lokalne javne ceste, javne poti, rekreacijske in druge javne površine v skladu z zakonom ureja promet v občini ter opravlja naloge občinskega redarstva;
- opravlja nadzorstvo nad krajevnimi prireditvami;
- organizira komunalno-redarstveno službo in skrbi za red v občini;
- skrbi za požarno varnost in organizira reševalno pomoč;
- organizira pomoč in reševanje za primere elementarnih in drugih nesreč;
- organizira opravljanje pokopališke in pogrebne službe;
- določa prekrške in denarne kazni za prekrške, s katerimi se kršijo predpisi občine in opravlja inšpekcijsko nadzorstvo nad izvajanjem občinskih predpisov in drugih aktov, s katerimi ureja zadeve iz svoje pristojnosti, če ni z zakonom drugače določeno;
- sprejema statut občine in druge splošne akte;
- organizira občinsko upravo;
- ureja druge lokalne zadeve javnega pomena.

Razmejitev nalog med državo in občinami oziroma določitev občinskih pristojnosti se izvaja s področnimi zakoni, ki urejajo posamezna področja družbenega življenja. Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo je prvo funkcionalno analizo predpisov, ki določajo naloge občin in režime opravljanja njihovih nalog pripravila leta 1997 in jo pod imenom »Katalog pristojnosti občin« dala kot strokovni priročnik v uporabo občinam. Prvi katalog je vseboval analizo 70 zakonov, pri čemer so bile ugotovljene naloge občin, pristojnosti posameznih občinskih organov in naloge občinskih uprav. Posamezna naloga je bila obravnavana s stališča sistema lokalne samouprave in materialnega predpisa, na katerem je temeljila. Od leta 1998 pa do leta 2002 je bila analiza posodabljana enkrat na leto. Posodabljanje, ki je potekalo po enaki metodologiji, je obsegalo pravno analizo vsakega novega ali spremenjenega predpisa, ki je vseboval naloge občin ali postopke za izvajanje njihovih nalog. Z razvojem informacijske tehnologije in razširitvijo uporabe interneta pri delu občin je bilo smiselno katalog prenesti na internet ter hkrati zagotoviti njegovo večjo ažurnost, torej pogostejše vključevanje novih zakonov, ki so urejali naloge občin oziroma usklajevanje posameznih vložkov s spremembami zakonov. To je bilo opravljeno 1. 7. 2002. Od tega datuma do vključno leta 2006 je bil katalog posodobljen trikrat letno, od takrat dalje pa praviloma dvakrat, če je to potrebno zaradi obsega spremenjenih predpisov. Danes je vsebina kataloga pristojnosti občin pravna analiza vseh predpisov, s katerimi se določajo ali spreminjajo naloge občin in pristojnosti njihovih organov oziroma občinskih uprav z identifikacijo pristojnega občinskega organa, navedbo akta, ki ga v določeni zadevi sprejme ali opravi in postopka, če je ta predpisan. Analiza vsebuje strokovni komentar predpisov glede na pristojnosti občinskih organov. Katalog je povezan s polnimi besedili državnih predpisov (zakonov in podzakonskih predpisov) in relevantnimi odločbami Ustavnega sodišča. Že v času harmonizacije slovenskega pravnega reda s pravom EU se je pokazala potreba povezave kataloga tudi s predpisi EU. Zaradi neposredne uporabe nekaterih predpisov EU (uredb) ter načela nadrejenosti prava EU je ob pravni analizi nalog občin nujno tekoče spremljanje relevantnih predpisov in prakse Sodišča ES. Zato je bil katalog dopolnjen s pravno strokovnim komentarjem vpliva prava EU na izvajanje občinskih pristojnosti. Katalog pristojnosti občin je prosto dostopen občinam in javnosti preko domače strani Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko.

Na podlagi pravne analize nalog občin lahko poudarimo nekaj skupin nalog, ki sodijo med izvirne pristojnosti občin, rečemo jim tudi zakonske oziroma obvezne naloge, saj so jih vse občine po zakonu obvezne oziroma dolžne opravljati oziroma izvajati. To so predvsem:

- omogočanje vseh oblik gospodarskega razvoja občine,
- upravljanje občinskega premoženja,
- urejanje, upravljanje in skrb za lokalne javne službe,
- urejanje komunalnih zadev: javna snaga, urejanje zelenih površin, urejanje in gospodarjenje s komunalnimi objekti in napravami,
- gradnja, vzdrževanje in urejanje lokalnih javnih cest, javnih poti in drugih javnih površin,
- pospeševanje gradnje stanovanj in skrb za povečanje najemnega socialnega sklada stanovanj,
- pospeševanje vzgojno izobraževalne, turistične, kulturne in drugih dejavnosti.

Pristojnosti občine pomenijo njeno delovno področje, ki izraža skupne potrebe in interese prebivalcev občine in jih lahko samostojno opravlja, pri čemer pristojni državni organi nadzorujejo le zakonitost dela njenih organov. Poleg nalog, ki sodijo med obvezne in neobvezne občinske pristojnosti, lahko izvajajo občine tudi posamezne prenesene naloge, to je naloge iz državne pristojnosti. Prenos državnih nalog v občinsko pristojnost je možen le ob pogoju, da država zagotavlja občini tudi ustrezna sredstva za njihovo opravljanje.

V skladu z generalno pristojnostjo lahko občina opredeli kot svoje naloge tudi takšne, ki ne bodo izhajale iz zakonskih in drugih predpisov države, pri čemer mora upoštevati svojo velikost, število prebivalstva ter finančne, kadrovske in organizacijske zmogljivosti. Govorimo

o samoupravnih oziroma zakonsko neobveznih nalogah občin. Pri določanju teh nalog pa občina ne sme posegati v pristojnosti države, njene naloge lahko »nadgradi«.

V skladu s 141. členom ustave je na mestne občine mogoče z zakonom prenesti izvrševanje posameznih nalog države, ki se nanašajo na razvoj mest. Pravna analiza nalog občin (katalog) je pokazala, da je ta ustavna norma uresničena le na redkih področjih nalog. Nekaj več pristojnosti imajo mestne občine na področju potniških prevozov (javna služba mestnega potniškega prometa), stanovanjskem področju (register stanovanj, dejavnosti v stanovanjih), področju varstva pred požarom (poklicne gasilske enote), srednjega šolstva (ustanavljanje gimnazij). Sicer pa mestne občine opravljajo občinske naloge na način, ki omogoča delovanje in povezovanje vseh funkcij mesta kot urbanistične, komunalne, prometne, prostorske in ureditvene celote (skrb za mestne prometne naprave in mestne javne zgradbe, raba mestnega prostora, skrb za mestno energetiko in komunalo ter podobno). Mestne občine opravljajo tudi velik del tistih nalog, ki jih lahko opredelimo kot »izbirne« naloge, čeprav so sicer določene kot naloge vseh občin. Ta ugotovitev se nanaša predvsem na področje kulture, socialnih zadev, vzgoje in izobraževanja. Praviloma so mestne občine ustanoviteljice javnih zavodov na teh področjih (muzeji, galerije, gledališča, arhivi, glasbene šole, zdravstveni domovi, javni socialni zavodi).

Prav te zadnje naloge pa opravlja še cela vrsta drugih občin. Nekatere v večjem, nekatere v manjšem obsegu. Gre predvsem za občine, na območju katerih so mesta, ki so s svojo središčno upravno, izobraževalno, gospodarsko in s tem zaposlitveno funkcijo, gravitacijsko območje sosednjih občin. Te občine so zato kar nekajkrat poskusile dobiti status mestne občine, kljub temu, da niso izpolnjevale že prej omenjenih pogojev za ta status. Ključni razlog je bil način financiranja, ki je mestnim občinam zagotavljal povečanje primerne porabe in s tem tudi sofinanciranje iz državnega proračuna.

Značilnost izvajanja nalog občin na področju javnih služb, predvsem pa primarnega zdravstvenega varstva, kulture (knjižnice), glasbenega šolstva in obveznih gospodarskih javnih služb je, da jih morajo občine zaradi standardov in normativov, infrastrukture, strokovnih in tehničnih zahtev ter visokih stroškov opravljati skupaj. Območja, na katerih je opravljanje navedenih javnih služb mogoče opravljati ekonomično in učinkovito, so večja od območij občin. Zaradi tega je bilo treba v zakone s področja lokalne samouprave vgraditi obvezne oblike medobčinskega sodelovanja. To so skupno upravljanje javnih podjetij, javnih zavodov, skladov in agencij. Ta model je na območju občin ustanoviteljic obstoječih pravnih oseb, ki so izvajalci javnih služb, zagotovil sorazmerno ustrezno zagotavljanje ter preskrbo s storitvami in dobrinami obveznih gospodarskih javnih služb. Storitve in dobrine, ki jih zagotavljajo te službe, plačujejo porabniki. Zato občine nimajo večjih problemov pri njihovem tekočem zagotavljanju. Ostajajo pa še problemi načrtovanja in izvajanja skupnih razvojnih programov in investicij v infrastrukturo javnih služb.

Z večjimi problemi se srečujejo občine na področjih javnih storitev negospodarskih javnih služb, ki jih porabniki plačujejo le deloma. V večjem obsegu pa so stroški za njihovo zagotavljanje breme občinskega proračuna. Za področja javnih storitev knjižnične dejavnosti, glasbenih šol, muzejev, gledališč, so značilni problemi sofinanciranja izvajalcev s strani občin, katerih občani storitve sicer uporabljajo, vendar pa so sedeži javnih zavodov v mestih. Niso redki primeri, da manjše občine ne zagotavljajo financiranja.

Finančno najboljše so naloge občin na področju otroškega varstva in osnovnega šolstva. Mrežo javnih vrtcev in drugih javnih storitev otroškega varstva v celoti zagotavljajo občine. Financiranje je zagotovljeno iz občinskih proračunov ter s plačili staršev in države (za drugega otroka). Na tem področju so daleč bolj finančno obremenjene mestne občine in druge občine, na območju katerih je več delovnih mest.

3.2 Financiranje občin

Financiranje javnih zadev je neločljivo povezano s pristojnostmi, z zakonom določenimi pooblastili oziroma pravicami in obveznostmi javnih oblasti. 142. člen ustave je tako določil, da se občina financira iz lastnih virov. Država občinam, ki zaradi slabše gospodarske razvitosti ne morejo v celoti zagotoviti opravljanja svojih nalog, v skladu z zakonsko določenimi načeli in merili, zagotovi dodatna sredstva.

Financiranje občin mora biti usklajeno z načelom sorazmernosti sredstev s pristojnostmi oziroma nalogami. Finančni sistem mora torej zagotoviti učinkovitost opravljanja občinskih nalog, pri čemer mora zagotavljati dovolj različnih in po vsebini ustreznih lastnih davčnih in nedavčnih virov. Šibkejšim občinam mora sistem zagotoviti dodatna sredstva za izenačevanje razlik pri dohodkih, ker so odvisni od gospodarske razvitosti občine. Finančni sistem mora tudi zagotoviti, da občina o sredstvih, ki so dohodek njenega proračuna, samostojno odloča, ne glede na to, ali so dohodek iz lastnega vira ali pa sredstva finančne izravnave iz državnega proračuna.

Financiranje lokalnih javnih zadev sta v okviru funkcionalnega dela reforme lokalne samouprave uredila:

- ZLS, ki je dal občinam položaj oseb javnega prava s pravico posedovati, pridobivati in razpolagati z vsemi vrstami premoženja. ZLS je določil, da je premoženje občine sestavljeno iz nepremičnin, premičnih stvari, pravic in denarnih sredstev. Glede na to, da so bila območja novih občin drugačna od območij prejšnjih je zakon določil, da morajo nove občine samostojno urediti svoja medsebojna premoženjskoppravna vprašanja, pri čemer je prehodno uredil samo upravljanje javnih zavodov, javnih podjetij in skladov, ki so bili ustanovljeni za območja prejšnjih občin ter
- Zakon o financiranju občin¹³ (v nadaljevanju: ZFO), ki je bil sprejet kot začasni zakon zato, ker je temeljil na takrat še veljavnem sistemu javnih financ, davkov in prispevkov, ki še ni bil usklajen z ustavo. Osrednja vsebina ZFO je bilo financiranje nujnih nalog, ugotavljanje meril za financiranje nujnih nalog ter določanje finančne izravnave iz državnega proračuna.

Sredstva državnega proračuna, namenjena za finančno izravnavo občin, pa že ob začetku delovanja občin niso bila zadostna. Na to so opozarjala resorna ministrstva, ki so glede na ZFO oblikovala merila za financiranje nujnih nalog občin. Njihovi izračuni so seveda temeljili na opredelitvi nalog občin, ki jo je opravilo vsako ministrstvo posebej. Pri tem so upoštevala dejansko stanje na posameznih področjih. Izračunane »potrebe« je Ministrstvo za finance pretehtalo z vidika ocene dejanskih lastnih virov in določilo višino finančne izravnave za posamezno občino. Zanimivo je, da je prav izdelava meril za financiranje nujnih nalog občin najbolj pripomogla k dejanskemu oblikovanju občinskega delovnega področja.

ZFO, čeprav začasen zakon, je obveljal v nespremenjenem besedilu vse do avgusta 1998, ko je bila sprejeta njegova prva sprememba¹⁴ (v nadaljevanju: ZFO-A). Omeniti je treba, da je MELLs kot ratificirana mednarodna pogodba postala sestavni del pravne ureditve lokalne samouprave v Sloveniji marca 1997. To je pomenilo, da je bilo treba s spremembami zakona slediti načelom financiranja lokalnih skupnosti, ki jih določa 9. člen MELLs. Vendar je bilo to storjeno le deloma. Glede virov financiranja občin na prvi pogled ni bilo pomembnejše spremembe, če ne upoštevamo spremembe razmerja delitve prihodkov od dohodnine med državo in občinami. Po novem je občinam pripadlo 35 odstotkov (prej 30) odstotkov dohodnine, katere razdelitev med občine pa je ostala enaka kot prej. Posamezna občina je bila upravičena do prihodkov od dohodnine, pobrane na njenem območju. Z namenom zagotovitve dodatnih sredstev občinam, ki z lastnimi prihodki ne bi mogle financirati svojih

¹³ Zakon o financiranju občin (Uradni list RS, št. 80/94).

¹⁴ Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o financiranju občin (Uradni list RS, št. 56/98).

nalog, je zakon uvedel izračun primerne porabe občine, ki je izhajajoč iz glavarine, določene za vsako proračunsko leto z zakonom o izvrševanju državnega proračuna, pomenila izračun primerne obsega sredstev, s katerimi občina lahko zagotovi izvajanje ustavnih in zakonskih nalog. Hkrati je ZFO-A določil, da ima občina, ki z lastnimi prihodki svoje primerne porabe ne more zagotoviti, pravico do sredstev finančne izravnave.

Pri izvajanju zakona so se pokazale pomembne slabosti sistema financiranja občin. Razporeditev prihodkov od dohodnine, to je okoli 80 % vseh prihodkov občin, je bila tako neenakomerna, da je odklon od povprečne vrednosti znašal tudi do 60%. Neenakomernost porazdelitve dohodnine je povzročila, da je v letu 2005 kar 173 (89,6%) občin prejelo finančno izravnavo iz državnega proračuna, v letu 2006 pa 170 (88,1%) občin. Finančna izravnava je v povprečju znašala 22,5% primerne porabe občine. V letu 2005 je 64 občin prejelo finančno izravnavo, ki je bila za več kot 100% večja od njihovih prihodkov (občina Hodoš celo 460%). Po drugi strani pa so bili dvajsetim občinam razporejeni prihodki od dohodnine v višini, ki je skupaj za okoli 16 milijard tolarjev presejala njihovo primerno porabo.

Porazdelitev prihodkov od dohodnine je bila brez utemeljenih razlogov nesorazmerna z nalogami oziroma stroški občin ter zato neenakopravna in diskriminatorna, ker ni zagotavljala enakih izhodiščnih možnosti za financiranje nalog občin, ki so jih občine na podlagi zakona dolžne zagotavljati državljanom. Zaradi neenakomernosti razporeditve prihodkov od dohodnine na eni strani in rasti stroškov, ki so vplivali na ustrezen obseg sredstev za financiranje nalog občin, je bilo vse več občin, ki so bile odvisne neposredno od državnega proračuna. Problematika se je z vsakim letom poglobljala in razlike med občinami so se še povečevale.

Pred pripravo novega Zakona o financiranju občin¹⁵ (v nadaljevanju: ZFO-1) je bila opravljena analiza sistema financiranja občin. Osnovne ugotovitve analize so potrdile zgoraj navedena dejstva in pokazale, da je delež javne porabe lokalne samouprave v bruto domačem proizvodu Slovenije sorazmerno nizek, in sicer na ravni okoli 5% BDP.

3.2.1 Tabela 6: BDP Slovenije in delež BDP za lokalno samoupravo (v mio. €)

	2001	2002	2003	2004	2005
BDP Slovenije	19.780	22.016	23.663	25.849	27.421
lokalna samouprava	1.012	1.141	1.214	1.297	1.372
delež BDP-ja (v %)	5,12	5,18	5,13	5,02	5,00

Vir: Bilten javnih financ (MF, 3/2007)

Cilj ZFO-1 je bila ureditev takega sistema financiranja občin, ki bi vsem državljanom, ne glede na občino, v kateri živijo zagotovil enakopravnejše možnosti za zadovoljevanje njihovih skupnih potreb in interesov, zagotovil sorazmernost nalog občin z viri financiranja ter večjo finančno avtonomijo občin pri pridobivanju sredstev in pri njihovi porabi, ki se izraža v njeni sposobnosti samostojno opravljati lokalne zadeve oziroma zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev. Za samostojno opravljanje lokalnih zadev, kar je bistvo lokalne samouprave, je nujno, da država občini, ki nima dovolj lastnih virov, zagotovi tudi dodatna sredstva, ki ji bodo zagotovila finančno avtonomnost. Tudi v skladu z MELLIS je ena od najpomembnejših podlag uresničevanja lokalne samouprave oblikovanje premoženja lokalnih skupnosti ter zagotovitev trajnih in zadostnih virov financiranja lokalnih zadev. Finančni viri lokalnih skupnosti morajo biti v sorazmerju z nalogami, ki jih določata ustava in

¹⁵ Zakon o financiranju občin –ZFO-1 (Uradni list RS, št. 123/06)

zakon. Država mora za zaščito finančno šibkejših lokalnih skupnosti uvesti postopke za finančno izravnavo ali druge ustrezne ukrepe za popravo učinkov neenake porazdelitve možnih finančnih virov in finančnega bremena, ki ga nosijo.

V skladu z ZFO-1 so bile občine upravičene do prihodkov iz lastnih virov financiranja in sicer: nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča, davkov na dediščine in darila, igre na srečo, promet nepremičnin in drugih, ki v celoti pripadajo občini, na območju katere so glede na lego predmeta obdavčitve ali stalnega prebivališča zavezanca pobrani, občinske takse, prispevki, samoprispevki, globe, koncesijske dajatve, plačila za storitve javnih služb ter delež dohodnine, ki v proračunskem letu pripada občini v višini glavarine. Prihodki od vseh z zakonom določenih virov financiranja so bili opredeljeni kot lastni prihodki občine oziroma prihodek njenega proračuna, s katerim občina samostojno določa namene porabe sredstev.

Sistem je ohranil izračun primerne porabe občine, ki naj bi bil primeren obseg sredstev občine za financiranje z zakonom naloženih nalog. Vendar pa je bil namen izračuna bistveno drugačen. Ni šlo le za ugotovitev primanjkljaja lastnih prihodkov občine in finančno izravnavo, temveč tudi za ugotovitev skupnega primerne obsega sredstev, s katerim lahko vse občine zagotovijo financiranje z zakonom decentraliziranih nalog. Skupna primerna poraba pa je bila merilo za delitev prihodkov od dohodnine med občine in državo. Pomembno je poudariti, da je za razliko od prejšnjega načina ugotavljanja primerne porabe, po novem to temeljilo na oceni stroškov, izraženih v povprečnini, to je primernih stroških na prebivalca v državi. V postopek določanja višine povprečnine za posamezno proračunsko leto je bil vgrajen dogovor med reprezentativnima združenjema občin in vlado o morebitnih novih nalogah občin v prihodnjem obdobju ter o višini povprečnine. Z ZFO-1, ki je pričel veljati 1. januarja 2007, je bila določena povprečnina za leti 2007 in 2008 (469,45 € in 482,13 €). Višina povprečnine za leti 2007 in 2008 je bila ugotovljena na podlagi stroškov občinskih proračunov za naloge občin, določene v zakonih za posamezna področja, podatki pa so bili zajeti od leta 2002 do 2005 po zaključnih računih. Povprečnino za naslednja proračunska leta pa naj bi že določal vsakokratni zakon o izvrševanju državnega proračuna na podlagi dogovora med vlado in reprezentativnima združenjema občin.

ZFO-1 je drugače uredil tudi sofinanciranje investicij, ki jih občine načrtujejo s svojimi načrti razvojnih programov in zanje tudi zagotavljajo sredstva, s sredstvi državnega proračuna. Določeno je bilo, da se za vsako proračunsko leto v državnem proračunu zagotavljajo dodatna sredstva, del v višini šestih odstotkov skupne primerne porabe občin in del glede na predloge sofinanciranja, ki jih predložijo pristojna ministrstva, vsako v skladu s programom sofinanciranja občinskih investicij na svojem področju dela. Pri dodeljevanju dodatnih sredstev sofinanciranja investicij pa naj bi šlo za izvrševanje državnega proračuna, za kar so v skladu z zakonom, ki ureja javne finance, odgovorni neposredni uporabniki državnega proračuna, torej vlada in ministrstva. Vsako ministrtvo bi moralo s predpisom podrobneje določiti merila za dodeljevanje sredstev iz državnega proračuna za sofinanciranje investicij občin na svojem področju dela, namene porabe, upravičene stroške in pogoje za dodelitev sredstev. Pri določanju obsega sofinanciranja posamezne investicije pa naj bi ministrtvo upoštevalo stopnjo razvitosti občine in v okviru razpoložljivih sredstev prednostno ocenilo zahteve občin z višjim indeksom razvojne ogroženosti.

Zakon je določil prehodno obdobje petih let, v katerem bi bil postopoma uveljavljen nov sistem financiranja občin.

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti (pobudniki MO Ljubljana, občine Trzin, Log – Dragomer in Šempeter – Vrtojba) odločilo, da so člani 8, 11, 14, 23 in 38 ZFO-1 v neskladju z ustavo in določilo enoletni rok za odpravo ugotovljenih neskladnosti¹⁶.

¹⁶ Odl.US: U-I-24/07-66 (Uradni list RS, št.101/2007)

V obrazložitvi odločbe je ustavno sodišče poudarilo, da ugotovljena neskladja z ustavo ne pomenijo, da na financiranje občin druga ustavna načela nimajo vpliva. Glede na načelo socialne države iz 2. člena in tudi glede na načelo enakosti iz drugega odstavka 14. člena ustave je treba vsem prebivalcem, ne glede na to, v kateri občini prebivajo, zagotoviti dobrine, ki pomenijo njihove ustavne in zakonske pravice in jih izvajajo občine. To pomeni, da imajo vsi državljani, ne glede na njihov gmotni položaj oziroma prispevek v državni oziroma občinski proračun, enake pravice pri uresničevanju lokalne samouprave ter pravico do enakega obsega in kvalitete storitev, ki jih morajo občine nuditi lokalnemu prebivalstvu pri izvrševanju svojih izvirnih zakonskih nalog. Načelo prispevanja posameznika glede na njegovo premoženjsko stanje oziroma gmotni položaj (ki pomeni, da tisti, ki imajo višje prihodke oziroma dohodke, plačujejo tudi višje davke oziroma druge javne dajatve), je tako vgrajeno že v sam sistem pobiranja davkov, ki so najpomembnejši vir tudi za financiranje občin. S tem se med prebivalci Slovenije zagotavlja solidarnost, ki izhaja iz načela socialne države (2. člen ustave), načelo enakosti pred zakonom pa je treba upoštevati predvsem z vidika prebivalcev v občinah. V ta namen zakonodajalec celo mora uporabiti ukrepe, ki korigirajo objektivne razlike med občinami. Zato zakonsko urejanje prerazporejanja lastnih sredstev med posameznimi občinami v primeru ustvarjenih presežkov lastnih virov nad izračunano primerno porabo ne pomeni protiustavnega posega v finančno avtonomijo občin, saj se s tem zagotavlja materialna podlaga za solidarnost med občinami in njihovimi prebivalci pri zagotavljanju obveznih nalog občin. Sredstva, ki bi presegala višino sredstev za primerno porabo posamezne občine, bi kot lasten vir občin morala pomeniti materialno podlago za solidarnost in za zagotavljanje enakosti med občinami in njihovimi prebivalci.

3.3 Veljavna ureditev financiranja občin

Z Zakonom o spremembah in dopolnitvah zakona o financiranju občin¹⁷ (v nadaljevanju: ZFO-1A), so bili členi usklajeni z odločbo ustavnega sodišča. Financiranje občin v skladu z ZFO -1 in ZFO -1A temelji na načelu sorazmernosti virov financiranja z nalogami občin in načelu samostojnosti občin pri financiranju občinskih nalog. Eden pomembnejših institutov financiranja občin je zagotovo 'primerna poraba', ki za posamezno proračunsko leto predstavlja primeren obseg sredstev za financiranje z zakonom določenih nalog. Ta primeren obseg sredstev pa temelji na povprečnih in dejansko ugotovljenih stroških (odhodkih), ki jih imajo oziroma so jih občine imele z izvajanjem občinskih nalog (povprečnina). Povprečnina je povprečen strošek na prebivalca v državi, ki ga imajo občine za financiranje z zakonom določenih nalog, ki se nanašajo na:

1. zagotavljanje javnih služb in izvajanje javnih programov na področjih:
 - predšolske vzgoje,
 - osnovnega šolstva in športa,
 - primarnega zdravstvenega varstva in zdravstvenega zavarovanja,
 - socialnega varstva,
 - kulture;
2. zagotavljanje lokalnih gospodarskih javnih služb;
3. urejanje občinske prometne infrastrukture in zagotavljanje varnosti prometa na občinskih cestah;
4. požarno varstvo ter varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami;
5. prostorske ureditve občinskega pomena, varstvo okolja in ohranjanje narave;
6. plačila stanarin in stanovanjskih stroškov;
7. delovanje občinskih organov ter opravljanje upravnih, strokovnih, pospeševalnih in razvojnih nalog, pa tudi nalog v zvezi z zagotavljanjem javnih služb;
8. opravljanje drugih nalog, določenih z zakonom.

¹⁷ Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o financiranju občin (Uradni list RS, št. 57/2008)

Sistem ugotovitve primerne porabe za posamezno občino izhaja iz ugotovitve, da je vsak prebivalec v državi upravičen do enakopravnega deleža financiranja zadev, ki jih v skladu z zakonodajo zagotavljajo občine. Pri tem pa je treba upoštevati pogoje, v katerih posamezna občina zagotavlja te zadeve, vendar tako, da se ne posega v pravico občine, da samostojno odloča o financiranju nalog iz svoje pristojnosti. Konkretno to pomeni, da sistem ugotavljanja primerne porabe ne sme vnaprej določati občinam deležev za financiranje posameznih nalog. Tak sistem bi bil v nasprotju z načelom finančne avtonomije občine, pa tudi z načelom integralnosti proračuna. Način ugotovitve primerne porabe enako za vse občine upošteva posebnosti posamezne občine glede števila prebivalcev, površine, dolžine občinskih cest, prebivalcev, mlajših od 15 let in prebivalcev, starejših od 65 let. Kljub temu pa ne omogoča določitev deležev primerne porabe v odstotkih, namenjenih za financiranje posameznih nalog občine.

Za financiranje obveznih nalog ZFO -1A namenja občinam 54% delež dohodnine, realizirane v predpreteklem letu in povečane za inflacijo v predpreteklem letu. Ta delež pa se deli v razmerju 70% proti 30 % in sicer:

- 70% posamezni občini glede na pobrano dohodnino (če ta znesek presega primeren obseg sredstev se presežek doda za solidarnostno izravnavo),
- 30% teh sredstev namenjenih za solidarnostno izravnavo.

3.3.1 Tabela 7: Analiza primerne porabe, finančne izravnave in presežkov v občinah od leta 2002 do 2011 (v 000 €)

Leto	Primerna poraba	Finančna izravnava	Presežki v finančno sam. občinah	Število finančno samostojnih občin
2002	682.891	141.859	100.451	27
2003	740.127	154.290	94.696	27
2004	779.394	161.663	81.723	24
2005	857.653	193.682	67.026	20
2006	899.383	202.800	69.100	17
2007	936.104	9.181	81.948	106
2008	978.656	10.057	65.586	103
2009	1.084.092	54.699	11.866	19
2010	1.112.182	0	19.568	210
2011	1.141.098	0	20.076	210

Vir: SVLR

Podatki iz tabele kažejo, da bo financiranje občinskih zakonsko obveznih nalog v letih 2010 in 2011 temeljilo na notranji prerazporeditvi dohodninskih prihodkov občin.

Z zakonom je občinam zagotovljeno še sofinanciranje posameznih nalog, projektov in investicij iz državnega proračuna, in sicer:

- po občinskih načrtih razvojnih programov - letno v višini 6% skupne primerne porabe (s prehodnim obdobjem – leto 2009 4%, 2010 4%, 2011 5% in 2012 6%),
- po programih ministrstev (razvojni cilji države) – letno v višini usklajenih predlogov resornih ministrstev.
- sofinanciranje skupnih občinskih uprav in spodbujanje združevanja občin (v letu 2009 1,6 MIO €).

3.3.2 Tabela 8: Sredstva za sofinanciranje investicij v lokalno javno infrastrukturo

Leto	Primerna poraba	Sredstva za sofinanciranje investicij v lokalno javno infrastrukturo v €
2008	978.656	28.153.989
2009	1.084.092	43.363.711
2010	1.112.182	44.487.283
2011	1.141.098	57.054.940* (45.643.639**)

Vir: SVLR

* pripadajoča sredstva po Zakonu o financiranju občin

** zagotovljena sredstva v proračunu RS za leto 2011

Viri financiranja občin so poleg dohodnine še:

1. davčni prihodki:

- davki na nepremičnine (največji del nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča),
- davek na dediščine in darila,
- davek na promet nepremičnin,
- domači davki na blago in storitve.

2. nedavčni prihodki (udeležba na dobičku in dohodki od premoženja, prihodki od komunalnih prispevkov, drugi nedavčni prihodki,...).

3. kapitalski prihodki (prodaja zemljišč,...).

V prehodnem obdobju se (od leta 2009 do 2012) prihodki občin iz dohodnine zmanjšajo za odstotek skupnih davčnih prihodkov, kar je prikazano v spodnji tabeli.

3.3.3 Tabela 9: Delež skupnih davčnih prihodkov občin za financiranje primerne porabe

leto	% skupni davčni prihodki
2009	24
2010	16
2011	8
2012	0

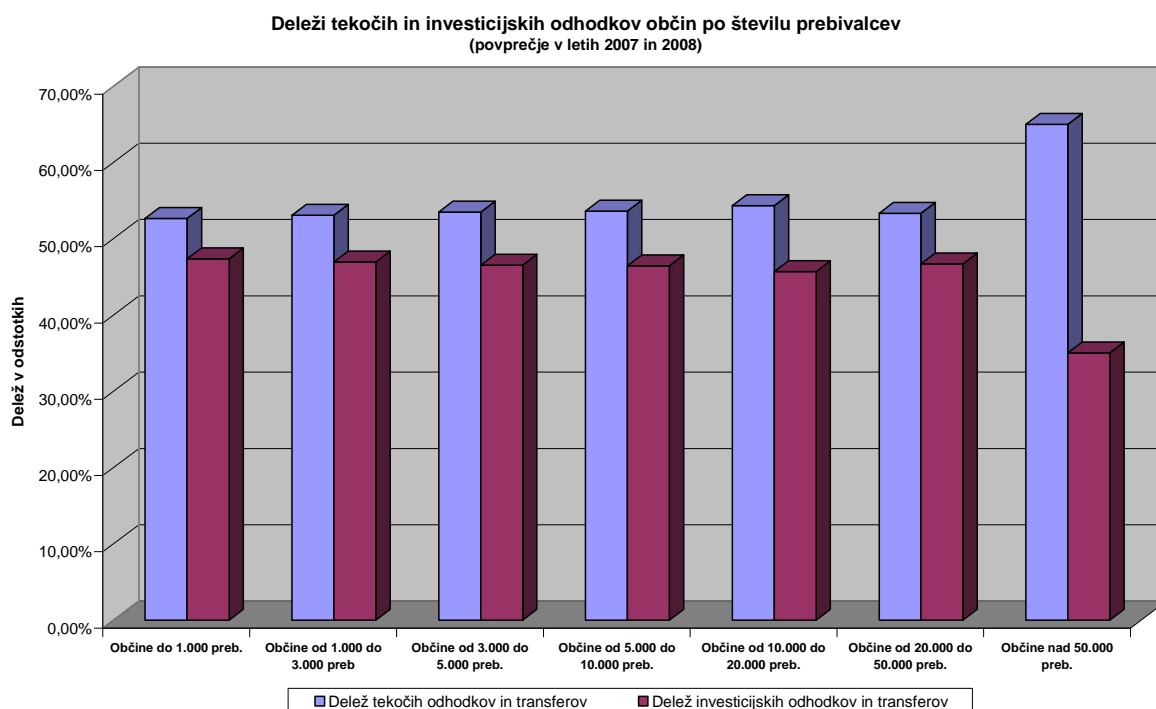
3.4 Analiza odhodkov občin za leti 2007 in 2008 po programski klasifikaciji

Občine od 1. 1. 2007 pošiljajo Ministrstvu za finance mesečno podatke o prihodkih in odhodkih po programski klasifikaciji. Na voljo so zbirni podatki za leti 2007 in 2008, ki smo jih analizirali po deležu tekočih in investicijskih odhodkov občin glede na število prebivalcev in po deležu tekočih odhodkov in tekočih transferov po posameznih programih.

Iz spodnjega grafikona 1 lahko sklepamo, da je razmerje med tekočimi odhodki občin in investicijskimi odhodki med občinami do velikosti 50.000 prebivalcev skoraj konstantno. Giblje se od 52,6 pa do 54,3% za tekoče odhodke in od 45,7 do 47,4% za investicijske odhodke.

Izstopajo občine z več kot 50.000 prebivalci (Ljubljana, Maribor, Kranj), v katerih znašajo stroški za tekoče odhodke v višini 64,98% in za investicijske odhodke v višini 35,02%. Podatki, ki so na voljo, so dani za prekratko časovno obdobje, zato za ta razhajanja ni nujno, da predstavljajo trend. Menimo pa, da potrjujejo trditev, da tekoči stroški za financiranje občinskih javnih služb, ki zavzemajo največji delež stroškov občinskega proračuna, to so stroški za izobraževanje, socialno varstvo, kulturo, obremenjujejo bolj mestne občine in občine, na območju katerih so sedeži javnih zavodov. Glede otroškega varstva pa se potrjuje ugotovitev o večji obremenjenosti zaposlitvenih središč.

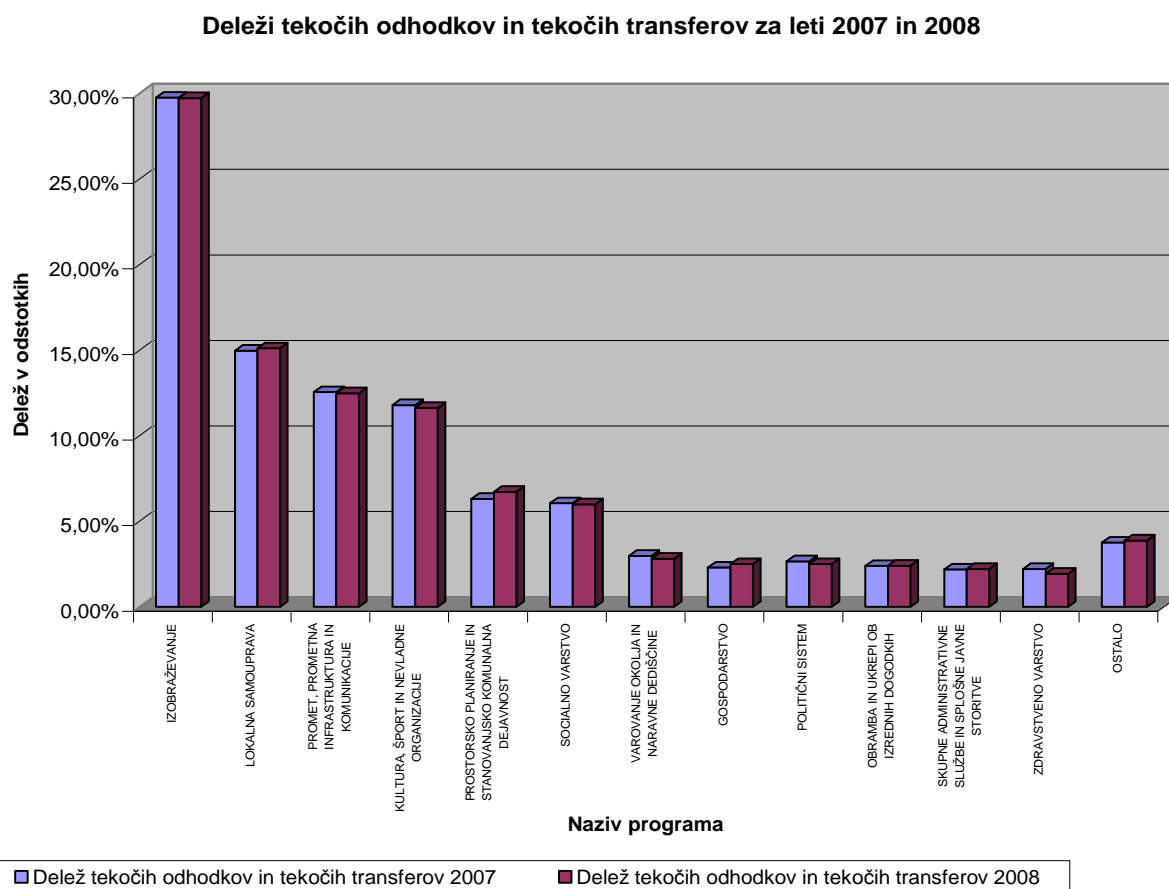
3.4.1 Grafikon 1: Deleži tekočih in investicijski odhodkov občin po številu prebivalcev



Vir: SVLR

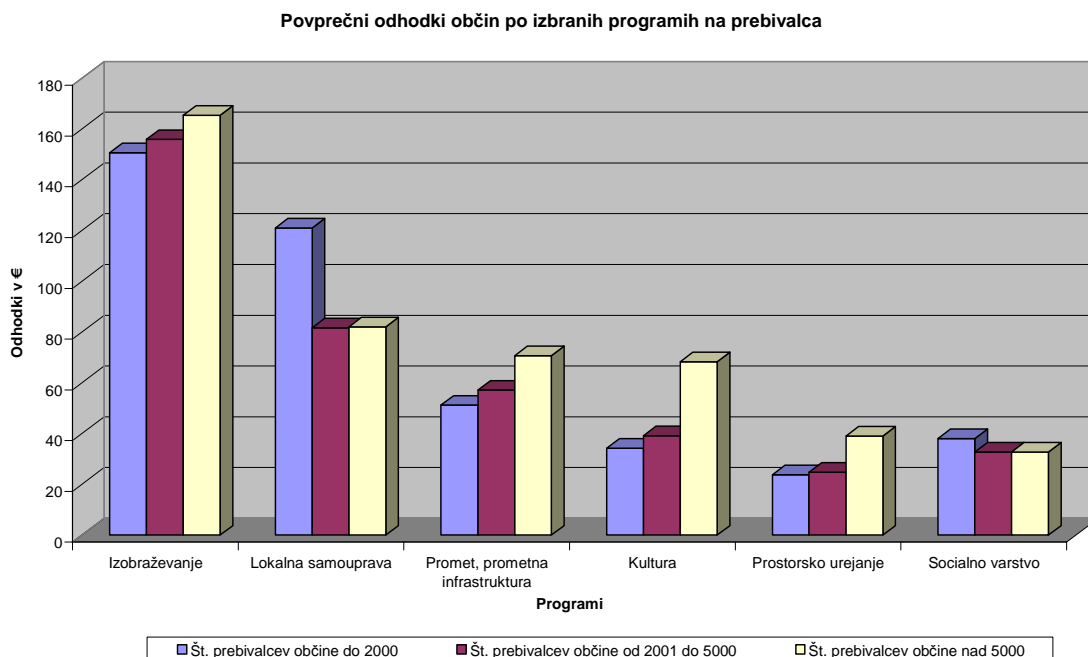
V grafikonu 2 so prikazani deleži tekočih odhodkov in tekočih transferov za leti 2007 in 2008 po programih. Za razdobje dveh let se kažejo dokaj konstantna razmerja. Se pa jasno izkazujejo visoki odhodki za izobraževanje (otroško varstvo, osnovno šolstvo, glasbeno šolstvo in srednje za mestne občine), ki dosegajo skoraj 30% vseh odhodkov po programih. Pričakujemo večje spremembe na omenjenem področju glede na pričakovane podatke za leto 2009, ki bodo že vključevali spremembe področne zakonodaje.

3.4.2 Grafikon 2: Delež tekočih odhodkov in tekočih transferov za leti 2007 in 2008 po programih



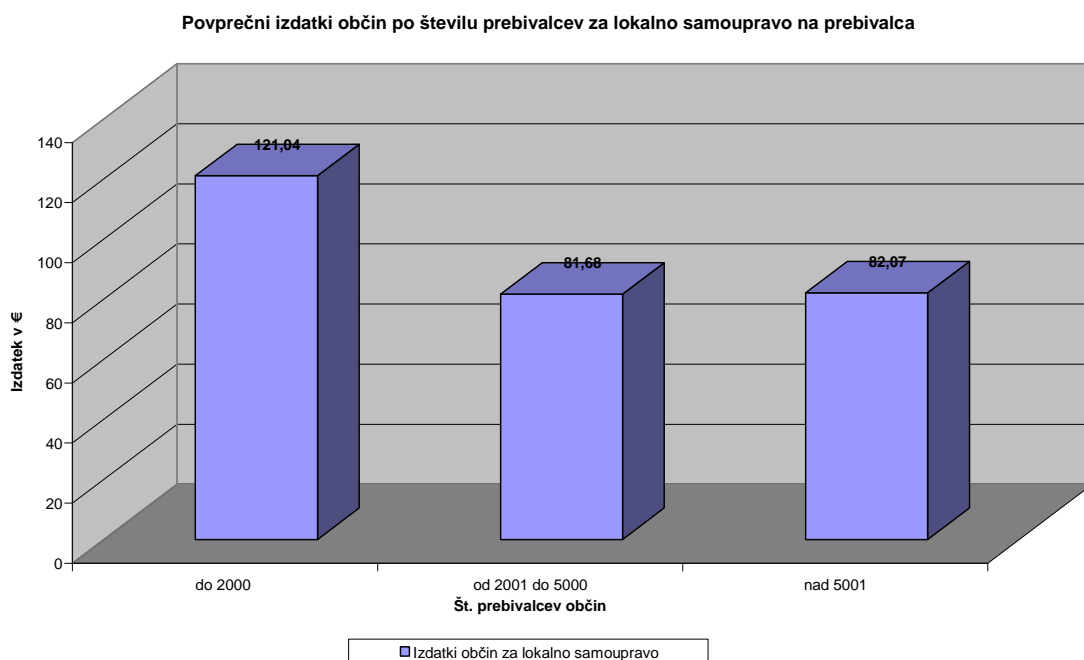
V naslednjem grafikonu 3 so predstavljeni povprečni odhodki občin glede na število prebivalcev po izbranih programih v letu 2008. Vidi se, da občine z manj kot 2000 prebivalcev izstopajo na področjih lokalne samouprave in socialne varnosti. V občinah do 2000 prebivalcev analiza potrjuje empirična pričakovanja, da so povprečni stroški bistveno večji na navedenih področjih, saj gre za stroške organiziranja in izvajanja nalog občinske uprave. Sočasno pa so povečani odhodki za socialno varstvo, kar je ob demografskih trendih in staranju prebivalcev ter geografskih značilnostih območij, kjer se te občine nahajajo, razumljivo.

3.4.3 Grafikon 3: Povprečni odhodki občin po izbranih programih na prebivalca



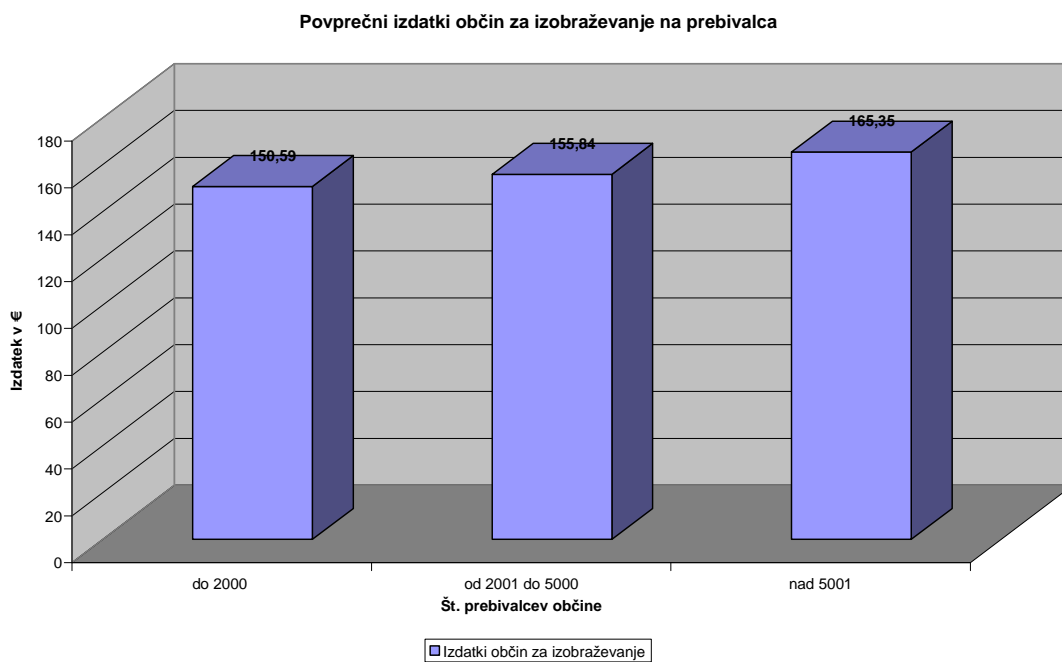
Povprečni odhodki občin v letu 2008 za delovanje lokalne samouprave na prebivalca so prikazani v spodnjem grafikonu 4. Ta sredstva so namenjena za delovanje lokalne samouprave, sofinanciranje dejavnosti občin, ožjih delov občin in dejavnosti občinske uprave. Grafikon kaže, da so odhodki v občinah, ki imajo manj kot 2000 prebivalcev, največji. Predstavljajo skoraj 25% vseh odhodkov občin, ki so namenjeni za obvezne naloge. V občinah z več kot 2000 prebivalcev znašajo stroški za lokalno samoupravo v povprečju 17% vseh odhodkov.

3.4.4 Grafikon 4: Povprečni izdatki občin po številu prebivalcev za lokalno samoupravo na prebivalca



Največji delež odhodkov občin predstavljajo odhodki za izobraževanje in sicer za predšolsko, primarno in sekundarno vzgojo. V grafikonu 5 so prikazani povprečni odhodki občin za izobraževanje glede na število prebivalcev občine.

3.4.5 Grafikon 5: Povprečni izdatki občin za izobraževanje na prebivalca



Finančna kriza v letu 2009 nima vpliva na financiranje obveznih nalog občin, saj občinam v letu 2009 pripada 54% dohodnine, pobrane v letu 2007 in povečane za inflacijo v letih 2008 in 2009. Vpliv finančne krize na financiranje obveznih nalog občin se bo občutil šele v letu 2011 (upoštevanje dohodnine iz leta 2009). Po tem letu lahko pričakujemo večja razhajanja med stroški (povprečnina) in prihodki občin od dohodnine, kar lahko pomeni potrebo po zagotovitvi finančne izravnave v državnem proračunu. Presežki občin, na območju katerih se pobere več dohodnine, ne bodo več zadostovali za pokrivanje primerne obsega sredstev za financiranje občin, kjer teh prihodkov ni.

Pričakovano pa je tudi zmanjšanje ostalih prihodkov občin, ki niso vključeni v sistem financiranja za zagotavljanje zakonsko obveznih nalog občin in so pretežno namenjeni za investicije.

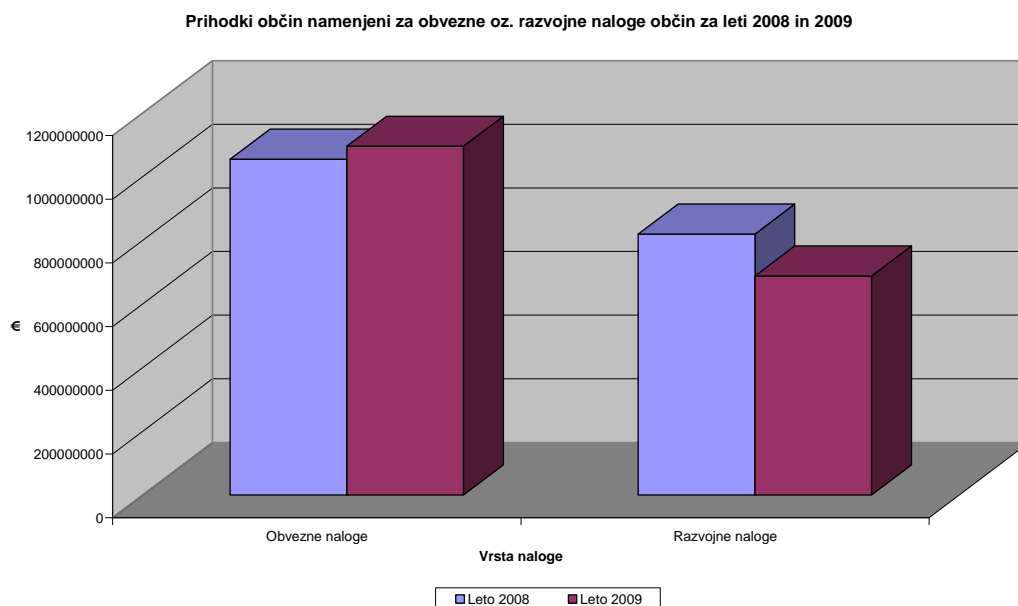
3.4.6 Tabela 10: Prihodki občin v letu 2008 in ocena za leto 2009

	Prihodki v letu 2008 (€)	Ocena prihodkov v letu 2009 (€)	Indeks
Prihodki skupaj	1.875.294.760	1.725.978.729	92,04
Davčni prihodki	1.210.477.172	1.184.477.172	97,85
Nedavčni prihodki	308.133.543	234.733.543	76,18
Kapitalski prihodki	105.755.160	76.755.160	72,58
Transforni prihodki	244.412.854	230.012.854	94,11

Vir: SVLR

Zato se bo spremenilo razmerje med prihodki občin, ki so namenjeni za obvezne zakonske naloge in razvojne naloge. Večina teh drugih sredstev je namenjena investicijam.

3.4.7 Grafikon 6: Razmerje med prihodki, namenjenimi za obvezne naloge in razvojne naloge občin

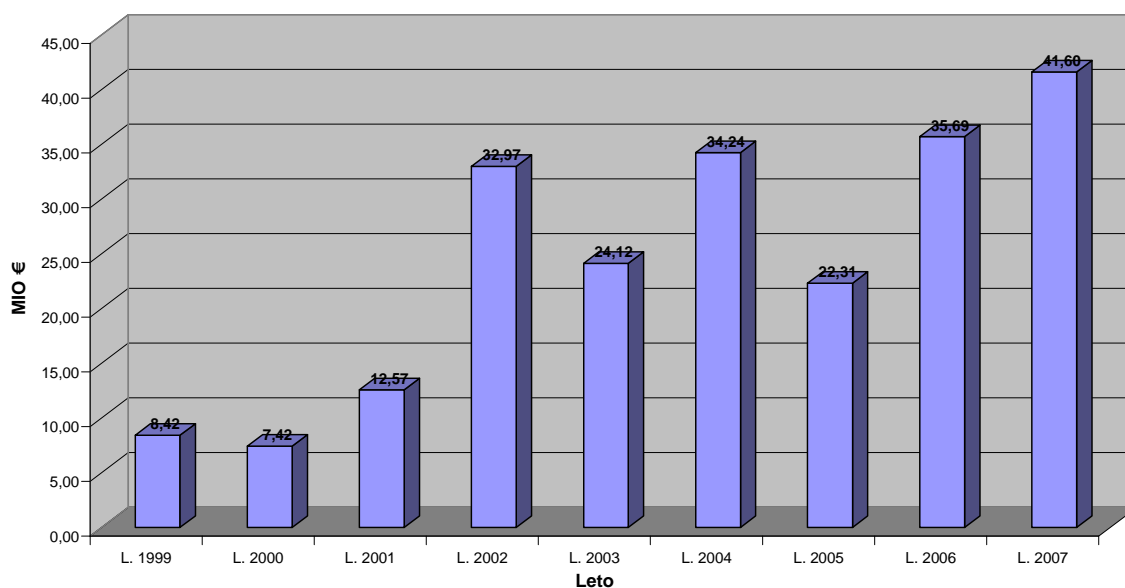


Vir: SVLR

Kljub temu, da pričakujemo zmanjšanje prihodkov občin v letu 2009, se delež sredstev za izvajanje obveznih nalog povečuje. Sredstva, namenjena za razvojne programe, predvsem investicije, pa se v letu 2009 zmanjšujejo. Posledica zmanjšanja teh sredstev posredno tudi zmanjšuje zmožnost občin za črpanje evropskih sredstev. Pričakovati je, da se bo stanje še poslabšalo, saj bo potrebno upoštevati tudi dejstvo, da se po drugi strani povečujejo izdatki občin zaradi velikega vpliva gospodarske krize na socialne razmere na posameznih področjih Republike Slovenije.

Zadolževanje občin je vse od reforme lokalne samouprave v Sloveniji v letih 1994 in naslednjih letih nenehna in stalna tema obravnavanja. Prvo obdobje je zaznamovala velika previdnost tudi kot rezultat posledic izdanih občinskih obveznic nekaterih občin v Sloveniji (Laško, Trbovlje, Zagorje ob Savi) in posledična problematika. Prav tako je vzpostavljanje in oblikovanje javnih financ v Sloveniji posebej veliko vlogo namenilo stabilnosti, zato je bilo zadolževanje občin obravnavano restriktivno. Pomembno je poudariti, da je v tem obdobju Slovenija začela aktivnosti za prevzem evra. Iz grafikona 7 je razvidno, da vse do leta 2001 ni velikih zadolžitvev občin. Po tem obdobju se v dveh zaporedjih po dve leti (2002-2003 in 2004-2005) opazi dvig v prvem letu in padec zadolžitve v naslednjem letu. V letu 2006 in letu 2007 pa gre za postopno in konstantno povečevanje. Pri tem je seveda potrebno pojasniti, da so se v celotnem obdobju povečevali tudi prihodki občin brez dotacij, transfernih prihodkov in EU sredstev (v nadaljevanju: prihodki občin), ki so osnova za zadolževanje.

3.4.8 Grafikon 7: Zadolževanje občin od 1999 do 2007

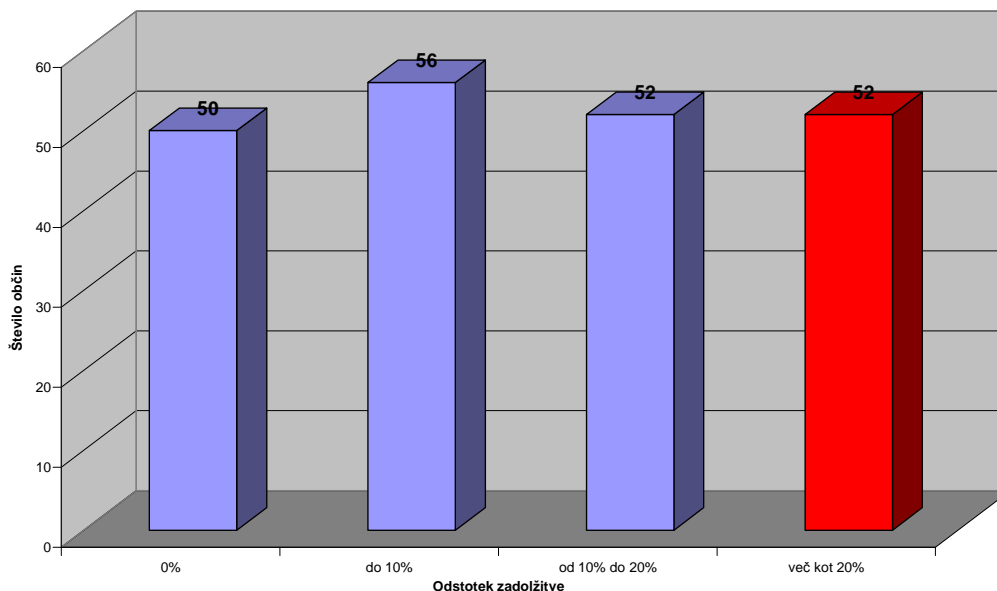


Vir: SVLR

V letu 2005 so bile uveljavljene spremembe ZFO glede zadolževanja s ciljem povečevanja možnosti občin za zagotavljanje lastnih sredstev za črpanje sredstev skladov EU. V letu 2006 pa je bil sprejet ZFO-1, ki je spremenil sistem financiranja občin v Sloveniji in posledično občinam zagotovil več sredstev, s tem pa realno osnovo in možnost za večje zadolževanje. Sprememba ZFO-1A v letu 2008 je občinam bistveno povečala delež »prostih« prihodkov, saj se v primerno porabo ne vključujejo več sredstva nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča in del drugih prihodkov. Zato se kljub nominalnemu povečanju zadolževanja v zadnjih obdobjih zadolževanje glede na prihodke občin odstopkovno zmanjšuje.

V grafikonu 8 je prikazano stanje zadolževanja občin v letu 2007 prikazano glede na lastne prihodke občine, brez tekočih transferov, donacij in EU sredstev, v odstotnem deležu.

3.4.9 Grafikon 8: Število občin glede na odstotek zadolžitve/prihodki v letu 2007



Vir: SVLR

Iz preglednice je razvidno, da je bilo na dan 31.12.2007 52 občin (24,76%) zadolženih za več kot 20% lastnih prihodkov.

Zadolženost občin v Sloveniji v skupnem dolgu oziroma v odstotku na prihodke občin ni velika. Prav tako je zadolženost občin po prebivalcu neprimerno manjša, kot je zadolženost države po prebivalcu. Seveda pa je potrebno še enkrat poudariti, da je skupina okoli 20 občin zadolžena za več kot pet let glede na postavljene zakonske regulative. V glavnem so se občine zadolžile in *prezadolžile* za izgradnjo objektov in infrastrukture (vodovod, šola, športna dvorana, šola, vrtci, poročstva, ipd.), kar je tudi posledica zakonodaje iz prejšnjega obdobja (leasing se ni smatral za zadolžitev), kot tudi neustrezno urejenega financiranja oziroma sofinanciranja posameznih ministrstev, kar pa je urejeno z zadnjo spremembo zakona. Pri analizi smo lahko primerjali in upoštevali le višino zadolžitve in višino lastnih prihodkov občin, saj s podatki o ročnosti različnih oblik zadolževanja ne razpolagamo. S kratko telefonsko analizo 20 predstavljenih občin pa smo ugotovili, da so te različne in včasih tudi ustrezno urejene.

Sprememba zakonodaje na področju financiranja občin je občutno izboljšala položaj občin in povečala njihovo avtonomnost. Ločen je sistem financiranja obveznih in razvojnih nalog občin. Zadnja sprememba zakonodaje na obravnavanem področju je začela veljati šele v letu 2009, zato ni razpoložljivih podatkov za sistemsko analizo. Za to bi potrebovali podatke vsaj v časovnem razdobju štirih let.

4 ORGANIZACIJSKA SESTAVINA LOKALNE SAMOUPRAVE

4.1 Občinske uprave

Obseg nalog, ki so v izvorni pristojnosti občin v skladu s posebnimi zakoni, se s sprejemanjem nove zakonodaje povečuje. Naloge v izvorni pristojnosti občin vsebuje 89 zakonov. Posamezne zadeve iz občinske pristojnosti se izvajajo na podlagi določb posebnih zakonov ter na način in po postopkih, ki jih določajo zakoni. Temeljni postopkovni zakon je ZLS, ki določa organizacijo in delovanje občine ter v skladu z njim delujejo občinski svet, župan in občinska uprava. Ob tem pa je treba upoštevati, da morajo občinski organi, predvsem pa občinska uprava, pri opravljanju svojih konkretnih nalog upoštevati postopke, predpisane s postopkovnimi zakoni in predpisi, izdanimi na tej podlagi. Ti predpisi, oziroma načelo zakonitosti delovanja, pa od njih terjajo primerno organiziranost. Ustrezno organizacijo dela terjata tudi načeli učinkovitosti in gospodarnosti, ki sta temeljni načeli ravnanja z javnimi sredstvi.

Ustava Republike Slovenije postavlja v drugem odstavku 120. člena dve načeli delovanja uprave. To sta načelo zakonitosti in načelo samostojnosti. Načelo zakonitosti dela uprave pomeni, da lahko uprava dela le v okviru in na podlagi zakona in podzakonskih predpisov, načelo samostojnosti pa, da na podlagi zakona in podzakonskih predpisov ter v njenem okviru opravlja uprava svoje upravne naloge samostojno ter da ji ni mogoče dajati neposrednih navodil o vsebini njenih splošnih in konkretnih upravnih aktov. Odgovor na vprašanje, kakšen je namen in cilj obeh načel je jasen. Gre za uveljavitev temeljnih ciljev slovenske ustavne ureditve: pravne države, enakopravnosti človekovih pravic in svoboščin. Ustavna načela se neposredno nanašajo na državno upravo, vendar jih je po analogiji treba upoštevati tudi pri delu občinskih uprav, seveda ob upoštevanju posebnosti lokalne samouprave kot pravne institucije, ki določa način izvajanja pristojnosti občin ter razmerja med pristojnostmi občinskih organov in občinske uprave.

Za doseganje učinkovitosti lokalnega upravljanja je občinska uprava kot strokovno tehnična služba, ki ima strokovnost, znanje, poklicnost, stalnost in je relativno neodvisna od nosilcev interesov oziroma lokalne politike, zelo pomembna. Občinska uprava je običajno tudi najbolj povezana z organi centralne oblasti, predvsem državno upravo. Na samostojnost dela občinske uprave, včasih pa tudi na zakonitost njenega dela, vpliva bolj neposredna povezanost občinske uprave s politiko njenega okolja, ki je koncentrirana predvsem v občinskem svetu, družinske in sosedske povezave itd. Zaposleni v občinski upravi so eksistenčno bolj odvisni od političnih organov. Ti jih zaposlujejo, jih postavljajo na položaje, jim omogočajo kariero, jih nagrajujejo, jim določajo plačo ter jih tudi kaznujejo, če svoje službe ne opravljajo v skladu s pričakovanji. Takšna odvisnost je drugačna, močnejša in bolj neposredna kot načelna odvisnost političnih predstavnikov interesov od nosilcev teh interesov - volivcev. Tudi organi državne uprave pričakujejo od občinske uprave predvsem, da jim bo instrument in ne partner. Na delo občinske uprave vplivajo tudi politični interesi. Občinska uprava je neprimerno bližje nosilcem skupnih in posamičnih političnih interesov kot državna uprava, zato je njena samostojnost majhna. Prav neposredna povezanost funkcije župana, ki hkrati opravlja funkcijo izvršilnega organa občine in njenega občinskega sveta, zakonitega zastopnika občine kot pravne osebe, političnega predstojnika občinske uprave, predlagatelja in izvrševalca proračuna občine in drugih najpomembnejših odločitev, med katerimi ni najmanjšega pomena njegova pristojnost predlagati občinskemu svetu v sprejem odlok o organizaciji in delovnem področju občinske uprave, je velik izziv načelu samostojnosti dela občinske uprave. Zaradi te odvisnosti je drugačen tudi položaj zaposlenih predvsem pa tistega, ki neposredno vodi delo občinske uprave, to je direktorja občinske uprave.

Nekonsistentna mreža občin je problematična, ker so naloge vseh občin kakovostno enake, razlikujejo se le količinsko, pri čemer finančno in kadrovsko manj sposobne občine ne uveljavljajo oziroma ne dosegajo enakih standardov storitev za svoje občane. Število zaposlenih v občinskih upravah se giblje od dveh pa do preko petsto zaposlenih. Število zaposlenih v občinskih upravah se povečuje glede na nove, dodatne naloge ter glede na večji obseg nalog, ki jih imajo občine. Tako se je v letu 2008 povečalo število zaposlenih za okoli 2%, v letu 2009 pa za okoli 3 %. V letu 2007 je bilo od skupnega števila zaposlenih 55% uradnikov, v letu 2008 in 2009 pa se je povečalo število uradnikov za po 1 % na račun strokovno - tehničnih in drugih javnih uslužbencev, torej na 56% od skupnega števila zaposlenih. Delež povečevanja zaposlenih je manjši v manjših občinah (do 5000 prebivalcev) kot v večjih občinah. Ta odstotek povečanja števila zaposlenih je nižji v manjših občinah tudi zaradi povečevanja števila skupnih uprav, v katere se združujejo predvsem manjše občine – torej tiste, ki ne morejo zagotoviti opravljanja nalog, določenih s predpisi (inšpekcijske naloge, naloge občinskega redarstva, revizija, urejanje prostora). Tako je bilo v letu 2006 v skupnih upravah zaposlenih 57 uslužbencev, v letu 2008 pa se je to število povečalo na 153 javnih uslužbencev. Velik porast uslužbencev je zaradi velikega porasta skupnih uprav, ki jih je sedaj 42.

4.1.1 Tabela 11: Zaposleni v občinskih upravah 2.007 – 2009

zaposleni javni uslužbenci	I. 2007	I. 2008	I. 2009
uradniki	2.360	2.443	2.526
strokovno-tehnični	1.917	1.926	1.985
skupaj	4.277	4.369	4.511

Ideja, da bi učinkovitost lokalne samouprave porasla z oblikovanjem večjih lokalnih skupnosti, je v številnih evropskih državah povzročila reforme meja lokalnih skupnosti, ki so pripeljale do dramatičnega zmanjšanja njihovega števila. Mnogo argumentov za to idejo je izhajalo iz ekonomskih teorij, ki so poskušale definirati optimalno velikost lokalnih oblasti glede na koristi in stroške javnih storitev. Opravljene so bile študije in analize učinkovitosti občinskih upravnih storitev. Pokazalo se je, da je za nekatere storitve velikost prebivalstva občine pomemben element, za druge storitve pa so pomembnejše druge različice kot gostota prebivalstva, višinski faktorji, starostna struktura prebivalcev idr. Še več, organizacijske razporeditve produkcijske tehnologije, ki se uporabljajo za zagotovitev storitev, tudi igrajo pomembno vlogo pri določanju učinkovitosti lokalnih oblasti. Ker se vsi ti elementi spreminjajo v času, iskanje optimalne velikosti lokalne skupnosti ne more dati dolgoročno veljavnih rezultatov. Ideja minimalne življenjske velikosti občin izhaja iz dokazanega dejstva, da zelo majhne občine ne razpolagajo s finančnimi, človeškimi, tehničnimi in drugimi sredstvi, ki so potrebna za upravljanje vse bolj zapletenih javnih služb. Velikost občine se ujema s točko, s katere občina začne kot ekonomsko sposobna zagotavljati nujne javne službe. Jedro zadeve pa je v tem, da je velikost odvisna predvsem od pristojnosti lokalnih skupnosti.

4.2 Organi skupne občinske uprave

Analiza organizacije in delovanja občin, ki jo je Služba za lokalno samoupravo opravila v letih 1999 – 2001, je pokazala, da je pomanjkanje kadrovske in finančne zmoglosti predvsem manjših občin glavni problem, ki občine ovira pri učinkovitejšem organiziranju dela in zagotavljanju zakonitosti delovanja občinskih uprav, mogoče rešiti le s skupnim opravljanjem nalog občinskih uprav. Na občinske uprave, bolj kot na občinske organe, vpliva majhnost in ekonomska odvisnost občin. Dejstvo, da ima več kot 50% občin manj kot 5000 prebivalcev, s

proračuni, ki ne omogočajo organizacije občinske uprave, kot jo predpisuje zakon in zahteva načelo zakonitosti dela uprave, se odraža v njihovem delu. Problem je še toliko večji, ker so glede na ustavo, MELLs in zakon, občine in njihove uprave samostojne – svoje naloge izvajajo v celoti same.

Izkušnje držav z razvito lokalno samoupravo so na področju organizacije upravnega dela v lokalnih skupnostih privedle do rešitev, ki jih ureja tudi ZLS in bi jih bilo smiselno čimbolj podpreti tudi pri nas. V državah Evropske unije, predvsem tistih, v katerih je administrativni poseg države v funkcionalno nekonsistentno mrežo občin temeljil na spoštovanju tradicije in socioloških sestavin lokalne skupnosti, so »izkoristili« medobčinsko sodelovanje za premostitev finančno ekonomske šibkosti velikega števila po prebivalstvu majhnih občin ter za pospeševanje skladnejšega razvoja na področju servisne funkcije lokalnih oblasti. Pri tem so izhajali iz tehnološkega razvoja, zahteve po vse višjem standardu javnih služb in posledično sorazmerno visoke cene, ki jo je treba za to plačati. Pospeševanje medobčinskega sodelovanja je na normativnem področju šlo v dve smeri. Prva smer (uporabljena v Avstriji na zveznem nivoju in v Italiji) je zakonsko normiranje obveznega oblikovanja zvez za določene naloge, druga smer (Belgija, Nemčija-Bavarska, Švedska, Nizozemska, Finska) pa je šla v smer pospeševanja prostovoljnega povezovanja občin za določene naloge. Poseben primer je francosko medobčinsko sodelovanje, ki je zraslo na enonamenskih sindikatih (prvi zakon l. 1890), ki so z večnamenskimi sindikati, distrikti in zvezami občin (communautes de communes) prerasli vsa podobna gibanja po vrstah in po številu interesnega institucionalnega medobčinskega sodelovanja. Zato je Francija leta 1998 sprejela poseben zakon o medobčinskem sodelovanju, v katerem vzpostavlja tri oblike institucij tega sodelovanja – zveze občin, zveze naselij in mestne zveze, postavlja zahteve glede števila prebivalstva, sklenjenosti območja in nalog, ki jih zveza mora »izbrati«, da bi imela dostop do sredstev, ki jih država namenja za pospeševanje dejavnosti lokalne samouprave. Francoski način spodbujanja medobčinskega sodelovanja je svojevrsten in uspešen način spremembe teritorialne organizacije lokalne samouprave. V vseh državah, ki smo jih našteali, je medobčinsko sodelovanje institucionalizirano in predstavlja samostojni pravni subjekt, ki opravlja občinske zadeve za svoje ustanoviteljice, ki teh nalog ne opravljajo več same. Organizacijsko imajo vse oblike predstavniško telo (praviloma sestavljeno paritetno in posredno) ter upravni sistem - organizacijo.

MELLs v treh točkah 10. člena zagotavlja lokalnim oblastem pravico, da v okviru zakona oblikujejo konzorcije za izvajanje svojih pooblastil in nalog skupnega pomena, pravico lokalnih oblasti do združevanja zaradi varstva in pospeševanja skupnih koristi ter pravico do mednarodnega sodelovanja in združevanja. MELLs torej obravnava sodelovanje in združevanje lokalnih oblasti kot njihovo pravico (ne dolžnost) in od zakonodajalcev držav podpisnic listine terja, da določijo zakonski okvir tega sicer načeloma prostovoljnega sodelovanja.

ZLS v 6. členu določa, da samoupravne lokalne skupnosti med seboj prostovoljno sodelujejo zaradi skupnega urejanja in opravljanja lokalnih zadev javnega pomena. V ta namen združujejo sredstva in v skladu z zakonom ustanavljajo skupne organe ter organe skupne občinske uprave, ustanavljajo in upravljajo sklade, javne zavode, javna podjetja in ustanove ter se povezujejo v skupnosti, zveze in združenja. Določba 6. člena je splošna določba, s katero je v skladu z načeli MELLs uzakonjeno načelo prostovoljnega sodelovanja samoupravnih lokalnih skupnosti.

Institut skupne občinske uprave je opredelil ZLS že leta 1993, vendar je bil kasneje še večkrat dopolnjen. Leta 1998 je bil dopolnjen z določbami o organizacijskem aktu in sistemizaciji delovnih mest, leta 2002 z določbami o načinu upravljanja in vodenj organa skupne občinske uprave (v nadaljevanju: skupna uprava) in načinu ustanovitve, leta 2005 z določbama o načinu zagotavljanja sredstev za delovanje skupne uprave in načinom njenega finančnega poslovanja in nazadnje še v letu 2007 z vsebinsko spremembo 49. b člena.

ZLS določa, da občina za drugo občino ne more opravljati nalog, ki so po zakonu ali drugem predpisu naloge občinske uprave, razen strokovnih in tehničnih nalog. Razlog take zakonske določbe je v tem, da je občina teritorialni upravni sistem s pristojnostjo, ki je omejena na njeno območje oziroma na njene prebivalce. Vendar pa zakon omogoča občinam ustanovitev organa oziroma organov skupne občinske uprave ali skupne službe kot oblik medobčinskega sodelovanja, namenjenih skupnemu opravljanju nalog svojih občinskih uprav. Ustanovijo jih občinski sveti udeleženih občin na skupen predlog županov teh občin. V skladu z ureditvijo lahko občine s svojim predpisom prenesejo stvarno pristojnost v upravnih zadevah in drugih zadevah iz pristojnosti občinske uprave, med katere nedvomno sodijo tudi naloge zagotavljanja in izvajanja javnih služb, oblikovanje predlogov predpisov, programov, prostorskih aktov ter naloge nadzora nad izvajanjem občinskih predpisov. Skupna uprava ima krajevno pristojnost za območje vseh občin, ki so sprejele tako odločitev. Vodjo oziroma vodje organov skupne občinske uprave oziroma skupnih služb imenujejo župani. Župani pa se lahko dogovorijo, da se naloge skupne uprave, za katere je s predpisom občinskega sveta (odlokom o organizaciji in delovnem področju občinske uprave) že določeno, da jih bo občina opravljala z drugo oziroma drugimi občinami skupaj, opravljajo v občinski upravi ene od občin. V tem primeru je tajnik občine oziroma direktor te občinske uprave lahko hkrati tudi vodja skupne uprave. Vodja je za delo organa kot celote odgovoren vsem županom in tajnikom občin, ki so organ ustanovile. V posamezni zadevi je organ dolžan ravnati po usmeritvah župana in nalogih tajnika občine, v katere krajevno pristojnost zadeva spada, glede splošnih vprašanj organiziranja in delovanja organa pa po usmeritvah vseh županov občin, ki so organ ustanovile. Delo organa (organov) skupne občinske uprave financirajo udeležene občine, če z odlokom ne določijo drugače, v razmerju števila prebivalcev posamezne občine do števila prebivalcev vseh udeleženih občin. Ustanoviteljice so solidarno odgovorne za morebitno škodo, povzročeno z nezakonitim delom zaposlenega v organu skupne občinske uprave.

Ključni ukrep, ki je v temelju spremenil poglede slovenskih občin na organe skupne uprave, je bila sprememba ZFO leta 2005. Vsebina novega 26. b člena je določila, da se občinam, ki v skladu z zakonom organizirajo skupno opravljanje posameznih nalog občinske uprave, v tekočem letu zagotavlja dodatna dotacija iz sredstev državnega proračuna v višini 50% v preteklem letu realiziranih odhodkov občinskih proračunov za financiranje skupnega opravljanja nalog.

Namen spodbujanja ustanavljanja skupnih občinskih je bilo povečanje strokovnosti pri izvajanju nalog občinskih uprav, polna zaposlitev kadrov in zmanjšanje stroškov uprave. V že omenjeni analizi organiziranosti občinskih uprav iz leta 2001 je bilo namreč ugotovljeno, da so občine »opuščale« nekatere predvsem nadzorne, pa tudi strokovne upravne naloge, za opravljanje katerih je bil politični interes manjši. Gre za naloge, ki jih sedaj najpogosteje opravljajo skupne občinske uprave, in sicer:

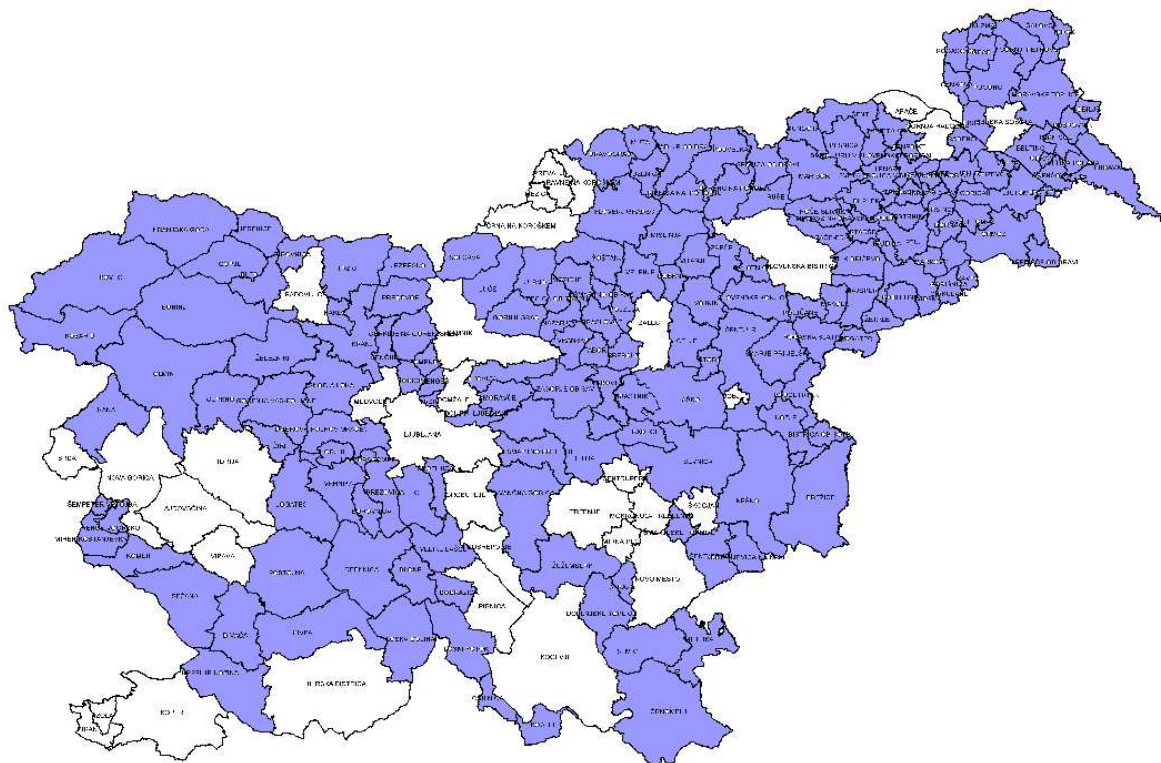
- inšpekcijski nadzor (komunala, ceste, prostor,...),
- občinsko redarstvo,
- notranja finančna revizija.

Hkrati pa je bilo ugotovljeno, da pa so v nekaterih upravah zaposleni javni uslužbenci z ustreznimi znanji in sposobnostmi, ki niso primerno izkoriščene zaradi majhnega obsega nalog, katerih zahtevnost je njihovim sposobnostim ustrezna. Mogoče je bilo torej pričakovati, da bodo z zaposlitvijo takih javnih uslužbencev v skupnih organih občinskih uprav stroški in koristi bolje porazdeljene med občine, ki se bodo za tako medobčinsko sodelovanje odločile.

V obdobju od leta 2006 do 2009 se je pokazalo, da je bila odločitev za sofinanciranje skupnih občinskih uprav s strani države, pravilna. V prvi polovici leta 2009 je organiziranih 42 skupnih uprav in vanje je vključenih 177 občin, od tega je 33 občin vključenih v dve skupni upravi.

Podobne trende je pričakovati v prihodnjih letih, če bo z zakonom določeno sofinanciranje skupnih uprav kontinuirano izvajano.

4.2.1 Karta 1: Vključenost občin v skupne občinske uprave



Vir: SVLR

4.3 Interesne zveze občin

Različne organizacijske oblike medobčinskega sodelovanja kot vmesni upravni sistemi, ki na nivoju temeljnih enot lokalne samouprave opravljajo njihove skupne naloge, so v sistemih lokalne samouprave evropskih držav poznane že več kot sto let. Naraščanje javno finančnih izdatkov, ki jih pogojuje hiter tehnološki razvoj in rast komunalno infrastrukturnega standarda ter obseg in kakovost storitev lokalnih javnih služb, tudi v državah z razvito lokalno samoupravo, ponovno odpirajo vprašanje o trajni sposobnosti lokalne samouprave za zagotavljanje skupnih potreb in interesov njenih prebivalcev, o pomenu velikosti samoupravnih lokalnih upravnih sistemov ter racionalnem zagotavljanju njihovih nalog. Po teritorialni reformi lokalne samouprave je v Sloveniji nastala mreža funkcionalno neprimerljivih občin. Po vsebini enake naloge občin in ohranitev dosežene stopnje lokalne samouprave terjata vzpostavitev vmesnih sistemov upravljanja na medobčinskem nivoju tudi pri nas.

Medobčinsko sodelovanje je v ZLS urejeno skladno z določbo MELLIS kot prostovoljno sodelovanje. Glede na to pa, da zakoni s področja lokalne samouprave niso podrobneje urejali združevanja sredstev samoupravnih lokalnih skupnosti zaradi skupnega urejanja in opravljanja lokalnih zadev javnega pomena, in je bilo to izjemnega pomena za zagotavljanje javnih storitev in dobrin, je bil ZLS dopolnjen z 61. členom. S to določbo je bilo občinam zaradi gospodarnjšega in učinkovitejšega zagotavljanja javnih služb omogočeno ustanavljanje skupnih javnih zavodov in javnih podjetij ter urejen način uresničevanja njihovih ustanoviteljskih pravic. Zakon je naložil občinam, ki so postale soustanoviteljice na podlagi

pravnega nasledstva ustanovitvenih pravic, že urejenih premoženjsko pravnih odnosov med pravnimi naslednicami ustanovitvenih pravic kot občinam, ki so na novo ustanavljale skupne javne zavode ali javna podjetja, da morajo ustanoviti skupni organ za izvrševanje ustanoviteljskih pravic in usklajevanje odločitev v zvezi z zagotavljanjem javnih služb. Tak organ že v skladu z zakonom sestavljajo župani, svoje naloge pa opravlja v imenu in za račun občin ustanoviteljic.

Tako lahko ugotovimo, da morajo občine v zvezi s skupnim zagotavljanjem javnih služb oziroma delovanjem njihovih izvajalcev- skupnih javnih zavodov in javnih podjetij:

- zagotoviti izvajanje z zakonom določenih nalog občin (zagotavljanje javnih služb),
- izvajati ustanoviteljske pravice (in obveznosti),
- izvajati kapitalska upravičenja,
- zagotoviti medsebojno usklajenost sprejetih odločitev.

Za zagotavljanje javnih služb so najpomembnejša regulatorna upravičenja ustanovitelja kot so: določitev splošnega pravnega okvira zagotavljanja javnih služb s predpisom občine, predpisovanje načina in pogojev izvajanja javne službe, odločanje o izvajalcih (ustanovitev podjetja, zavoda ali podelitev koncesije), določanje podrobnejših tehničnih in drugih pogojev, določanje cen in drugih ekonomskih pogojev ter nadzor nad izvajanjem predpisov. Določanje posebnih pogojev za izvajanje dejavnosti gospodarskih javnih služb, odločanje o cenah oziroma tarifah za uporabo javnih dobrin, imenovanje in razrešitev direktorja, določanje programov dela oziroma poslovnih načrtov, sprejemanje poslovnega poročila, obračunov in zaključnega računa, so v celoti pravice vsake od ustanoviteljic. Omenjene ustanoviteljske pravice ne smejo in ne morejo biti odvisne od deleža občine v kapitalu javnega podjetja, temveč so odvisne od potreb, ki jih terja zagotavljanje storitev in dobrin lokalnih gospodarskih javnih služb na njenem območju. Upravljanje skupnega javnega podjetja pa je odvisno od kapitalskih upravičenj lastnikov in se izvaja po enakih načelih, kot to velja za zasebnopravni sektor. Tako lahko zaključimo, da določba 61.člena ZLS omogoča medobčinsko sodelovanje le na nivoju aktov poslovanja, katerih pravna podlaga pa so poleg zakona tudi predpisi občin.

Z namenom, da se občinam omogoči institucionalno medobčinsko sodelovanje, je bila leta 2002 sprejeta novela ZLS. Namen novega 86.člena ZLS je bil opredelitev vsebine povezovanja občin v zveze ter določitev podlage za ustanovitev zveze in njeno delovanje. Določba temelji na prostovoljnosti ustanavljanja interesnih zvez občin. Sodelovanje mora temeljiti na skupnih interesih in samostojnosti samoupravnih lokalnih skupnosti v zadevah urejanja in izvajanja njihovih z ustavo in zakonom določenih nalog. To pomeni, da sistem medobčinskega sodelovanja ni posebna lokalna skupnost, niti ne institucija »nad občino«, temveč je mehanizem oziroma instrument za skupno izvajanje občinskih nalog.

Občinam, ki se bodo odločile za ustanovitev interesne zveze, bo omogočeno skupno izvajanje tudi nekaterih njihovih regulatornih in ustanoviteljskih nalog. Predvsem se to nanaša na usklajeno odločanje o razvojnih vprašanjih, odločanje o uporabi prostora, določanje podrobnejših tehničnih pogojev, cen in drugih ekonomskih pogojev izvajanja javnih služb, določanje programov dela skupnih javnih zavodov in javnih podjetij, odločanje in izvajanje skupnih investicijskih programov, združevanje sredstev ter na imenovanje oziroma razreševanje poslovnih organov. Odločanje o investicijskih programih in izvajanje investicij v javno komunalno infrastrukturo je vezano na predpise, ki otežujejo ali celo onemogočajo skupni, enotni nastop več investitorjev. Na tem področju se kaže največja potreba po sodelovanju in združevanju sredstev (izgradnja primarnih vodovodov, čistilnih naprav, odlagališč itd.). Analiza izkoriščenosti možnosti z zakonom omogočenega načina sodelovanja občin pri skupnem izvajanju ustanoviteljskih pravic in upravljanju skupnih javnih podjetij, oziroma zavodov ter problematika, s katero se srečujejo v zvezi z nujnim sodelovanjem pri vzdrževanju in zagotavljanju izgradnje nove infrastrukture dokazuje, da samo oblikovanje skupnega organa po 61. členu ZLS ne zadostuje.

Vprašanje je, ali je mogoče medobčinsko sodelovanje graditi na pogodbenem sodelovanju občin. Nekateri poskusi interesnega povezovanja občin v konzorcije so kljub sicer dobrim izkušnjam pokazali vrsto pomanjkljivosti. Predvsem se je izkazalo, da ta oblika ne zagotavlja enotnega sprejemanja odločitev, ki so v pristojnosti predstavniških organov – občinskih svetov. Določitev lokacije za odlagališče komunalnih odpadkov ter sprejem enotnega investicijskega programa in posledična ureditev v občinskih proračunih, je skoraj nerazrešljiv problem. S konzorcijalno pogodbo se ne da urediti trajnega financiranja infrastrukturnega objekta, saj se z vidika sistema javnega financiranja in omejitve zadolževanja občin onemogoča najem zadostnih posojil in subvencij. Pogodba ne onemogoča oblikovanja posebnega proračunskega sklada pri proračunu ene od podpisnic, vendar je treba za poslovanje tega sklada upoštevati omejitve zadolževanja konkretnega proračuna. Vrsta in višina subvencij, predvsem iz skladov Evropske unije, je odvisna od ekonomske moči prosilke. Kriteriji in merila ekonomske moči pa so predvsem število prebivalcev, učinek investicije, višina lastnih sredstev itd. Omeniti je treba tudi premoženjski del problematike. Dogovor o lastniških deležih na zgrajeni infrastrukturi je po eni strani odvisen od merila za razdelitev (število prebivalstva, uporabnikov, delež financiranja), glede katerega se je težko dogovoriti, kar smo videli že pri urejanju premoženjskopравnih razmerij med občinami po njihovi ustanovitvi (delitvene bilance), še težje pa je v skladu s temi merili zagotoviti trajno financiranje dejavnosti. Mimogrede naj omenimo še, da pogodbenice s pogodbo ne morejo ustanoviti skupnega javnega podjetja, ali skupne upravne organizacije – to lahko storijo le z ustanovnimi akti (oblika odloka), za katerih sprejemanje so pristojni njihovi občinski sveti.

Namen ustanovitve interesnih zvez občin pa je skupno urejanje in izvajanje posameznih upravnih občinskih nalog ter izvajanje skupnih razvojnih in investicijskih programov. Določba omogoča občinam prenos posameznih občinskih nalog v urejanje in izvajanje zvezi, združevanje sredstev ter ustanavljanje različnih izvajalskih organizacijskih oblik. Nalog, ki jih posamezna občina naloži zvezi, sama ne zagotavlja več.

Interesne zveze so pravne osebe javnega prava. Pravni status pridobi zveza z objavo ugotovitvenega izreka odločbe o hrambi akta o ustanovitvi zveze, ki ga predložijo ustanoviteljice v hrambo ministrstvu, pristojnemu za lokalno samoupravo in objavijo župani občin ustanoviteljic v Uradnem listu Republike Slovenije.

Ustanovni akt zveze občin je odlok, ki ga sprejmejo v enakem besedilu občinski sveti občin ustanoviteljic, kasneje pa še občin, ki se pridružijo zvezi kot nove članice, če odlok o ustanovitvi to dopušča. Zakon določa samo okvirne sestavine akta o ustanovitvi zveze občin. Sicer pa je njegova vsebina v veliki meri prepuščena občinam, njihovi volji v skladu z načelom samoorganiziranja upravnih struktur lokalnih oblasti iz prvega odstavka 6. člena MELLs.

Medobčinsko sodelovanje z ustanovitvijo zveze občin, ki ga omogoča veljavna zakonodaja, je povezano z vrsto postopkovnih težav, ki občine odvrtaajo že od poskusov. Razlogov za to je več. Vendar je ključni razlog povezan z nepoznavanjem institucij medobčinskega sodelovanja, njihovega pomena in zato položaja. Kot je bilo že povedano, so v evropskih državah to institucije, ki delujejo na ravni občin in je njihov položaj torej enak položaju temeljnih samoupravnih lokalnih skupnosti glede njihovih regulatornih, razvojnih in upravnih nalog. Pri nas je bilo v času od sprejema zakona v letu 2002 pa do sedaj le nekaj tovrstnih poskusov, ki pa niso pripeljali do ustanovitve zveze občin. Morebitni poskusi so povezani z veliko entropijo energije. Bolj ekonomično in učinkovito zagotavljanje občinskih nalog nujno terja povezovanje in združevanje občin.

5 PREDLOGI ZA ODPRAVO OZIROMA OMILITEV POSLEDIC – MOŽNOSTI

5.1 Brez sprememb

Glede na potek dosedanjih postopkov oblikovanja in spreminjanja mreže občin se zastavlja vprašanje, kaj lahko pričakujemo za naprej, če zakonske podlage ostanejo enake. Po prenehanju veljavnosti ZPUODNO in ureditvi postopka za ustanovitev občin v ZLS, se je nadaljevala drobitev občin, kljub temu, da so kriteriji in merila za občino v glavnem enaki, spreminjali so se le pogoji za izjemno ustanovitev občine z manj kot 5000 prebivalci. Z omejitvijo predlagateljstva na predlagatelje zakonov in občinske svete, predvidene z ustavo, se je želelo doseči zmanjšanje števila predlogov za ustanovitev novih občin in njihovo skladnost s kriteriji in merili za občino. Ob primerjavi predlogov za ustanovitev novih občin, ki v letu 2002 »niso uspeli«, in predlogov, vloženih v letu 2005, ter poteka postopkov ustanavljanja občin pa ugotovimo, da se je nadaljevala drobitev občin na manjše, funkcionalno manj sposobne občine, s čimer se je nadaljevala slabitev sposobnosti občin za opravljanje njihovih nalog in končno tudi samostojnost lokalne samouprave.

Neutemeljeno je pričakovati, da bodo v bodoče in na podlagi enakih pravnih temeljev vsi udeleženci postopka spreminjanja območij občin upoštevali funkcionalno in finančno samostojnost občin ter sledili skupnemu cilju, to je takim občinam, ki bodo sposobne zagotavljati skupne potrebe in uresničevanje skupnih interesov svojih prebivalcev.

Ta cilj je mogoče doseči samo s spremembami zakona, vendar na več načinov.

5.2 Spremembe Zakona o lokalni samoupravi

Cilj je mogoče doseči postopoma in sicer tako, da se s spremembami relevantnih določb zakona ob polnem spoštovanju ustave in MELLs-a najprej zaustavi nadaljnja drobitev občin ter slabitev njihove funkcionalne in finančne sposobnosti.

Ustava pooblašča zakonodajalca, da z zakonom po prehodni ugotovitvi volje prebivalcev ustanovi občine in določi njihova območja in da ob dejanskih in pravnih okoliščinah kot zakonodajalec po lastni oceni upošteva dane elemente in pogoje za nastanek novih občin. Upravnosodna kontrola dela zakonodajnega postopka je poseg v ustavni položaj državnega zbora. Zato je treba določbe ZLS, ki urejajo postopek s predlogom za spremembo območja občine oziroma ustanovitev nove občine, odpraviti brez ostanka.

Analiza stanja na področju ustanavljanja občin je pokazala, da je bil glavni zakonski »generator« novih občin določba tretjega odstavka 13.a člena ZLS, ki določa: »Ob ustanovitvi ima lahko občina manj kot 5000 prebivalcev, če gre za ustanovitev nove občine z združitvijo dveh ali več občin. Zaradi geografskih, obmejnih, narodnostnih, zgodovinskih ali gospodarskih razlogov se lahko izjemoma ustanovi občina, ki ima manj kot 5000, vendar ne manj kot 2000 prebivalcev.«. Zato je treba ta odstavek črtati.

Ob tem je treba občine spodbuditi k povezovanju in skupnemu opravljanju nalog, ki presegajo sposobnosti vsake od njih, je pa v njihovem interesu, da jih opravljajo skupaj (medobčinsko sodelovanje v zvezah občin in skupnih upravah).

Na ta način je mogoče pričakovati, da se bo mreža občin ustalila in omogočila poglobljeno funkcionalno analizo dejanskega opravljanja nalog iz pristojnosti občin, uveljavljanja načela subsidiarnosti pri določanju teh nalog in uresničevanja načela koneksitete pri zagotavljanju financiranja nalog občin. Ob širšem družbenem soglasju bi bilo mogoče v takih razmerah pričeti s širšim reformnim procesom, katerega cilj bi bile večje, sposobnejše in končno bolj avtonomne občine.

5.3 Združevanje občin – reforma teritorialne sestavine lokalne samouprave

Cilj je mogoče doseči tudi tako, da se izvede reforma teritorialne sestavine lokalne samouprave.

Reforma mora glede na ustavni in zakonski položaj občin temeljiti predvsem na prostovoljnem združevanju občin v okviru zakona, ki bo urejal način in roke za združevanje občin in pristojnosti zakonodajalca, da z zakonom združi občine, če se te ne združijo prostovoljno.

Za začetek reformnega procesa združevanja slovenskih občin je torej treba z zakonom postaviti ciljni kriterij (npr. 8000 prebivalcev), ki pa mora biti utemeljen z vidika meril, ki se upoštevajo pri načrtovanju reform teritorialnih skupnosti, in sicer:

- velikost območja teritorialne skupnosti,
- naloge in pristojnosti teritorialnih skupnosti (subsidiarnost),
- samostojnost lokalne samouprave kot podsistema javne uprave,
- fiskalno in funkcionalno samostojnost v odnosu med državnimi oblastmi in lokalno samoupravo ter ne nazadnje tudi
- obliko izvajanja funkcij, ki jih lahko izvajata javni ali zasebni sektor.

Glede ustanovitve nove občine po združitvi je v skladu z ustavo treba ugotoviti voljo prebivalcev na območju nove občine.