

ALI JE ZDRUŽEVANJE NAŠIH OBČIN POTREBNO?¹

UVOD

Odgovor na gornje vprašanje je pritrdilen. Razlogi za združevanje slovenskih občin so mnogoštevilni, domači (notranji) in mednarodni, predvsem pa veliko od naših 211 občin ni sposobnih uresničevati nalog, ki jih določajo ustava in zakonodaja (obvezne ali nujne naloge) niti prostovoljnih nalog (izvirni delokrog, ki jih določajo z lastnim samoupravnim pravom (statut, odloki, prostorski in razvojni načrti idr.² Takšna situacija je v nasprotju s sodobnimi evropskimi načeli, standardi in trendi. Majhne občine so tudi po stališčih in usmeritvah Kongresa lokalnih in regionalnih oblasti Evrope (CLRAE) problematične.³ Kongres med drugim priporoča, da naj Slovenija vzpodbudi združevanje lokalnih skupnosti, kjer je to potrebno.

Pri teritorialnem (pre)oblikovanju občin in oblikovanju (bodočih) pokrajin gre za povezanost teritorialnih sprememb z vsebinskimi vprašanji in še zlasti z dobrim upravljanjem, ki bo v korist prebivalstva.

V sedANJI predvolilni kampanji nastopajoči subjekti malo ali nič ne govore o lokalni samoupravi. Nekatere politične stranke so v svoje programe sicer zapisale, da se bodo zavzele za uvedbo pokrajin in za npr. zmanjšanje števila občin na 60⁴, kolikor naj bi jih imeli ob ukinitvi komunalnega sistema. Nekateri so spet oživelili idejo o razdelitvi Slovenije na dežele (npr. Štajerska, Primorska), kar bi posledično vodilo v federalizacijo Slovenije.

Ob obilici strokovnih podlag, ki so na voljo zainteresiranim subjektom, bi pričakovali jasnejši odgovor politike (zlasti političnih strank) na žgoča vprašanja slovenske lokalne samouprave, kot so krepitev lokalne demokracije, regionalizacija in decentralizacija Slovenije, združevanje občin, nova zakonodaja o lokalni samoupravi, pristojnosti in financiranje občin, etika na lokalni ravni, boj proti korupciji in druga.

¹Dopolnjena uvodna razprava na okrogli mizi IFIMES »Nujnost teritorialnega preoblikovanja slovenskih občin«, ki je bila 8. novembra 2011 v Ljubljani. Svoja uvoda sta prispevala tudi dr. Albin Igličar in dr. Miloš Senčur.

² »Nenehno povečevanje števila občin kot temeljnih lokalnih skupnosti in s tem slabitev sistema lokalne samouprave ima lahko dobre učinke (pa še to le ob izdatnih državnih sredstvih) samo na določenih področjih in le toliko časa, kolikor je to potrebno za vzpostavitev osnovnih življenjskih pogojev prebivalcev vsake ožje ali temeljne lokalne skupnosti. V primeru zagotavljanja drugih javnih dobrin in storitev, ki že po naravi stvari presegajo meje temeljnih lokalnih skupnosti in imajo vpliv na širše okolje, saj se ne tičejo več le prebivalcev teh skupnosti (vzgoja in izobraževanje, kultura, zdravstvo, okolje in prostor, gozdarstvo, kmetijstvo, prometna infrastruktura itd.), pa smo slej ko prej pred vprašanjem o ustreznosti upravne in politične teritorialne organiziranosti države.« (Dr. Miloš Senčur, Postopek ustanavljanja občin – primer naselja Ankaran, (Pravno mnenje v zvezi s pobudo za oceno ustavnosti Zakona o ustanovitvi občin ter določitvi njihovih območij, Uradni list RS, št. 108/06 – uradno prečiščeno besedilo), Ljubljana, 2010, str. 1.

³ The Congress of Local and Regional Authorities, Monitoring Committee, Local and Regional Democracy in Slovenia, CG/MON(20)4. Strasbourg, 30 September 2011, s. 1.

⁴ V resnici smo imeli 62 občin (komun) in tri skupnosti občin kot posebne družbenopolitične skupnosti – Obalna skupnost Koper, Ljubljana (pet občin) in Maribor (tri občine).

Če pogledamo teritorialne in vsebinske vidike naše lokalne samouprave, lahko ugotovimo, da smo dobili veliko občin kot »plen« posameznih političnih strank in/ali lokalnih veljakov. Polne lokalne samouprave pa ni, saj prebivalci sploh nimajo besede pri upravljanju njihovih občin, so odrinjeni od odločanja ali pa zavedeni (npr. z interpretacijo, da je pravica do lokalne samouprave pravica do ustanovitve lastne občine - primer občine Ankaran). V občinah se odločanje prepušča organom, imamo močan županski sistem, oblike neposrednega odločanja prebivalcev pa so neuresničene, tako klasične kot nove, ki jih sicer omogoča sodobni razvoj.⁵

Marsikje so župani najvišja oblast v občini. Sveti občin so večinoma pročelje lokalne samouprave, nadzorni odbori pa pogosto le okrasek legitimnosti ravnanj občinskih organov. V nasprotju s sodobnimi težnjami v Evropi sta tudi skoraj stoddstotna profesionalizacija županov in ustanavljanje upravnega aparata tudi v najmanjših občinah. Javna etika na lokalni ravni ni uveljavljena.

Projekt uvedbe pokrajin, ki bi dokončal teritorialno strukturo lokalne samouprave v RS in omogočil njeno decentralizacijo, je ponovno zastal. Agonija v zvezi s pokrajinami pa traja že dvajset let. Z uvedbo in ustanovitvijo pokrajin (do njihove ustanovitve bo vsekakor moralo priti ali pa bo treba odpraviti 143. člen ustave) se bi tudi v naši ureditvi odprla pot za proces decentralizacije in uveljavljanje načela subsidiarnosti, ki ju obstoječa odsotnost vmesne ravni ne dopušča.

Slovenska politika (zlasti vladna) se od sprejema ustave naprej neodgovorno obnaša do lokalne samouprave. Primer takšnega obnašanja je tudi odnos vlade do Stališč in sklepov o Strategiji razvoja lokalne samouprave v RS, ki jih je 23. junija 2011 sprejel Odbor Državnega zbora za lokalno samoupravo in regionalni razvoj in jih posredoval vladi v realizacijo. Ta jih je enostavno prezrla in vrnila pošiljatelju in nekaterim vladnim službam.

Država tudi nima izdelane Strategije in doktrine (modela) lokalne in regionalne samouprave (demokracije), ki jo želi uresničevati. V Strategiji bi bilo treba nameniti veliko pozornost učinkovitosti občin (občinskih organov in občinske uprave), še posebej pa soodvisnosti med velikostjo občine, njeno učinkovitostjo in participacijo državljanov v lokalnem javnem življenju, kriterijem za oblikovanje lokalnih in pokrajinskih skupnosti, analizi sedanjih pristojnosti občin in njihovemu financiranju, nalogam lokalnih skupnosti po vključitvi RS v EU, upravljanju občinskega premoženja in proračuna, lokalnim javnim službam, javni etiki na lokalni ravni ter razmerjem lokalnih skupnosti do države.

KVALITATIVNI IN KOLIČINSKI KRITERIJI ZA OBLIKOVANJE OBČIN

Lokalna skupnost je družbena skupnost na določenem območju enega ali več med seboj povezanih naselij. Gre za naravno življenjsko skupnost, ki je nastala z naselitvijo na določenem območju.⁶ Lokalna skupnost je družbena skupnost na določenem območju,

⁵ Slovenija je 16. novembra 2009 podpisala in 5. septembra 2011 ratificirala Dodatni protokol k Evropski listini lokalne samouprave o pravici do participacije prebivalcev v zadevah lokalne oblasti. Uresničevanje Protokola bi lahko uveljavilo nove oblike neposredne demokracije v občinah kot so srečanja interesnih skupin, javne razprave, posvetovanja, ljudska iniciativa, peticije, individualne pobude, e-participacijo in druge.

⁶ Sociološko gledano so lokalne skupnosti družbene skupine, ki so se izoblikovale zaradi dolgotrajnih družbenih procesov na določenem geografskem prostoru. Gre za bolj ali manj samostojne in sklenjene enote, ki so nujno navezane na določeno ožje območje. Ljudje prebivajo in se združujejo z drugimi ljudmi na določenem območju zaradi zadovoljevanja svojih skupnih potreb. Lokalna skupnost ima ugotovljive teritorialne meje, središče, je multifunkcionalna in dolgotrajna.

bistveno manjšem od območja države, ki je tako razdeljeno na večje ali manjše število lokalnih skupnosti. Bistveni elementi lokalne skupnosti: določeno ozemlje, ljudje, ki so naseljeni na tem ozemlju, skupne potrebe in interesi teh ljudi, dejavnosti za zadovoljevanje teh potreb ter zavest ljudi o skupnosti, ki ji pripadajo. Pomembnost teritorija je povsem jasna, pa naj gre za gospodarski, socialni, politični ali upravni vidik.

Na območju občine, ki je sicer enotno, ker je občina temeljna samoupravna lokalna skupnost, se po ZLS lahko ustanovijo njeni ožji deli, kar določi statut občine, ki ureja tudi njihov položaj in način delovanja. Ožji deli občine se lahko po ZLS organizirajo kot krajevne, vaške ali četrtne skupnosti (18. člen).⁷

“Območje sestavlja bistveno sestavino lokalnih samoupravnih skupnosti. Za lokalno skupnost je navezanost na določen fizični prostor njena konstitutivna značilnost. Določanje območja občine in pokrajine mora izhajati najprej iz naravnih danosti ter skupnih potreb in interesov prebivalcev lokalne skupnosti.

Zakonske opredelitve občinskega ozemlja in zakonska merila za določanje območja občine so lahko le načelni in splošni. Zakon naj bi s svojimi normami dajal le najbolj temeljna merila za oblikovanje teritorialnega obsega občine in zagotavljal potrebno sistemsko enotnost. Znotraj zakonskih norm pa lahko dodatna merila za oblikovanje obsega občine dajejo ustrezne stroke in posplošene življenjske izkušnje.“⁸

Pri številu prebivalcev je izredno težko postaviti objektivno merilo, čeprav je po drugi strani prav to število zelo pomembno za opredelitev in delovanje občine. Zato so nekateri zakoni v preteklosti določili, koliko prebivalcev mora imeti najmanj občina; tako določilo pa imajo tudi nekateri danes veljavni zakoni. Zakon o občinah Kraljevine Jugoslavije je npr. določal, da mora imeti občina praviloma najmanj 3.000 prebivalcev, kar je bilo prisotno v zgodovinskem spominu ljudi v nekdanjih občinah, veljavni italijanski zakon o lokalni samoupravi pa zahteva za občino najmanj 10 000 prebivalcev.

Novela ZLS iz l. 2010 je odpravila vsebinske kriterije za ustanovitev občine in ohranila le količinski kriterij, tj. najmanj 5.000 prebivalcev. Lokalna samouprava sicer ne more biti definirana zgolj s količinskimi pojmi. Kot demokracija zahteva kakovosten pristop. Po mnenju dela stroke s to rešitvijo ni onemogočena arbitrarna nadaljnja delitev občin.⁹ »Z vidika načela pravne varnosti je problematična predlagana odprava podrobnejših pogojev iz drugega odstavka 13. člena ZLS, ki naj jih neko območje izpolnjuje, če želi postati nova občina. Gre namreč za odrekanje tistim določbam ZLS, s katerimi je bil postavljen koncept oblikovanja novih občin in predpisani objektivizirani kriteriji za ugotavljanje obstoja pogojev, ki upravičujejo ustanovitev nove občine na določenem območju.«

⁷ Pri pripravi ustave je bilo večkrat odprto vprašanje vloge in položaja krajevnih skupnosti v novi ureditvi lokalne samouprave. Predvsem pa se je zastavljalo vprašanje, ali gre poleg občin tudi krajevne skupnosti razumeti pod pojmom t. i. drugih, bodisi širših bodisi ožjih oblik lokalne samouprave. ZLS je določil, da se na območju občine, ki je sicer enotno, ker je občina temeljna samoupravna lokalna skupnost, lahko ustanovijo njeni ožji deli, kar določi statut občine, ki ureja tudi njihov položaj in način delovanja. Ožji deli občine se lahko po ZLS organizirajo kot krajevne, vaške ali četrtne skupnosti (18. do 19. č člen). Lahko so pravne osebe javnega prava ali pa ne, o čemer odloči statut občine (19. c člen).

⁸ Dr. Albin Igličar, Status, območje in deli občine, strokovni posvet VUŠ o delovanju novih občin, zbornik referatov, Bled 1995.

⁹ Dr. Miloš Senčur, POSTOPEK USTANAVLJANJA OBČIN – primer naselja Ankaran, (Pravno mnenje v zvezi s pobudo za oceno ustavnosti Zakona o ustanovitvi občin ter določitvi njihovih območij, Uradni list RS, št. 108/06 – uradno prečiščeno besedilo), Ljubljana, 2010.

Glavna podlaga lokalne samouprave v RS morajo biti močne občine. Izogibati bi se morali pretiranemu drobljenju, da bi se izognili bodočemu razočaranju prebivalcev nad občinami, ki v praksi ne morejo opravljati nalog, ki jim jih nalaga zakon.¹⁰ Takratna vlada in stroka nista bili za občine, ki bi bile premajhne in takšne, ki ne bi bile sposobne same uresničevati večine svojih nalog. Po vladnem predlogu naj bi, če bi veljali kriteriji najmanj 5.000 prebivalcev in izpolnjeni vsi drugi z zakonom določeni pogoji, ustanovili 163 (kasneje 159) občin. Nove občine naj bi bile gospodarsko močne, tako da bi lahko pretežno z lastnimi sredstvi zadovoljevali potrebe njihovih prebivalcev. Ves čas je bilo tudi strokovno stališče, da so ob manjših občinah nujne pokrajine kot druga raven lokalne samouprave. Po neuspešnih referendumih (29. 5. 1994) za ustanovitev kar 339 (takrat se začena tudi zgodba v zvezi z razdelitvijo Kopra) novih občin (podprtih je bilo le 111 predlogov za nove občine) je bilo med drugim ugotovljeno, da majhne občine večinoma nimajo realnih možnosti (kadrovskih, finančnih, prostorskih ipd.) za prevzem z zakonom določenih državnih pristojnosti.

Res je sicer, da imajo evropske države z uveljavljeno lokalno samoupravo tudi zelo majhne občine, vendar te izvirajo iz drugačnih zgodovinskih razmer in časa. Evropski trend pa je že več desetletij zmanjšati število (pre)majhnih občin.

Z zakonom je bilo l. 1994 ustanovljenih 147 občin. Škoda je, da nismo ostali pri tem številu.

Območja lokalnih skupnosti so v Evropi zelo različna po obsegu in številu prebivalstva. V porastu je urbanizacija. Razmere po državah so zelo različne, zato ni mogoče določiti enotnega modela ali celo vodnika za teritorialne spremembe lokalnih skupnosti. Parametri, ki jih je treba upoštevati pri oblikovanju novih teritorialnih skupnosti, pa so: velikost (teritorij, prebivalstvo), funkcije (naloge in pristojnosti), avtonomija (razmerja med državnimi oblastmi in lokalno/regionalno samoupravo, fiskalna in funkcionalna soodvisnost) in način delovanja (razmerje med javno in zasebno produkcijo). Ti parametri so medsebojno odvisni. V skandinavskih državah še dodajajo, da so ob finančnih razlogih za reforme, ki naj prinesejo čim zmožnejše lokalne in regionalne skupnosti, zelo pomembni tudi demokratični cilji.

Evropska listina lokalne samouprave (MELLS) in drugi dokumenti SE in EU¹¹ so za ustanavljanje takih lokalnih skupnosti, ki bodo sposobne (zmožne) urejati in opravljati pomemben del javnih zadev z lastno odgovornostjo in v korist lokalnega prebivalstva.

Pri oblikovanju novih občin je mogoče ugotoviti, kako so bili strokovni kriteriji vse bolj zapostavljeni s strani vsakokratne politične oblasti. Po prvem ZLS, ki sploh ni vseboval količinskega pogoja (število prebivalcev), je prišlo do predloga za ustanovitev kar 340 občin v Sloveniji. Posvetovalni referendum¹² v maju so ta predlog zavrnili. Nato je Ustavno sodišče RS zahtevalo natančnejšo zakonsko opredelitev pogojev za ustanovitev občin (nova 13. in 13. a člen za »navadne« občine, 16. in 16. a člen za mestne občine).

¹⁰ Svarilo misije strokovnjakov Sveta Evrope, ki so prišli v Slovenijo 21. in 22. januarja 1993. Stane Vlaj, Lokalna samouprava, FDV, Ljubljana 1998, str. 87.

¹¹ Prim. Npr. Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), Relationship between the size of local and regional authorities and their effectiveness and economy of their action, report by the CDLR, December 2001; Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), Administrative and territorial reforms creating territorial communities or authorities at different levels, Final Activity Report, Strasbourg, 7. December 2002; Sub-national governments in the European Union, Organisation, responsibilities and finance, The book at a glance, Dexia, Paris 2008; The size of municipalities, efficiency and citizen participation, Council of Europe, 1995, Local and regional authorities in Europe, No. 56.

¹² Po ustavi (139. člen) in zakonu o lokalni samoupravi (12. člen) se območje občine lahko spremeni oziroma nova občina ustanovi z zakonom po opravljenem referendumu, s katerim se ugotovi volja prebivalcev.

Pri nastanku novih občin je šlo za vprašanje, ali naj bi imeli občine z velikimi ali z majhnimi pristojnostmi oz. velike ali manjše občine. Bistvo razhajanj je bilo v tem, ali bo Slovenija imela močno lokalno samoupravo, ki bi bila ustrezna protiutež državnemu centralizmu, ali pa šibko lokalno samoupravo, ki bi omogočala centralistično upravljanje države. Glede teh dilem ni bilo v nacionalni politiki nikoli doseženo soglasje, na podlagi katerega bi se v ustavo in nato v ZLS lahko zapisale jasne in čiste formulacije o lokalni samoupravi.

Po Mlinarju se je pozornost pri občinah osredotočila le na tisto, kar je najbolj vidno, tj. na velikost občin, kot da bi že sprememba te lahko odločilno prispevala k demokratizaciji, kot da je mogoče določiti optimalno velikost kar nasploh in kot da gre pri tem prvenstveno ali pretežno za (upravno) pravna vprašanja.¹³

Ob pridobitvi neodvisnosti v l. 1991 je bila Slovenija razdeljena na 62 občin, ki so bile v l. 1995 organizirane v 147 občin. V l. 1998 je bilo ustanovljenih še 46 novih občin. V l. 2006 so se posamezne občine še naprej delile, tako da je bilo skupaj 210 občin. V aprilu l. 2011 je z ustanovitvijo občine Mirna skupno število občin doseglo 211. Ustavno sodišče pa je samo ustanovilo še občino Ankaran.¹⁴

Izjeme so postale splošno pravilo, kar je vodilo v razdrobitev države. Polovica občin (110) ima manj kot 5.000 prebivalcev, sedem od njih pa pa manj kot 1000 prebivalcev; 47 občin ima od 5.000 do 10.000 prebivalcev. 50 občin ima od 10.000 do 50.000 prebivalcev; samo ena občina ima med 50.000 in 100.000 prebivalcev in dve občini imata preko 100.000 prebivalcev. Najmanjša občina (Hodoš) ima 371 prebivalcev, največja (Ljubljana, glavno mesto) pa 267.313 prebivalcev. Po podatkih iz l. 2007 je bilo povprečno število prebivalcev v občinah v Slovenije 9.600 prebivalcev, skoraj dvakrat več od povprečja v EU, ki znaša - 5.400 prebivalcev.¹⁵ Danes pa razlike niso več tako velike, ker je poprečje v EU poraslo zaradi upravnih reform v državah kot sta Danska in Latvija. Območje občin v Sloveniji varira med 7 km² in preko 500 km².

V svojem prvem Priporočilu¹⁶ je Kongres podčrtal, da bi bilo bolje, če se konča z ustanavljanjem občin, da bi preprečili še večjo razdrobitev, povezano z nezadostnim financiranjem. V obdobju po l. 2001 je bil trend v nasprotju s Priporočilom Kongresa – proces nadaljnje delitve občin se je nadaljeval.

Vedno večje število majhnih občin ni sposobnih opravljati številnih nalog, ki jih zato namesto njih (še vedno) opravlja država, to pa hkrati krepi njeno moč in centralizacijo. Vsekakor obstaja potreba po združevanju (pre)majhnih občin.

Na podlagi ustave RS iz leta 1991 naj bi dobili nazaj klasično občino, kakor smo jo

¹³ »Lokalne skupnosti ne morejo uveljavljati svojih edinstvenih možnosti in pospešeno reševati svojih problemov, če so normativno obravnavane uniformno ali kvečjemu v nekaj taksativno določenih kategorijah: uveljavljanje edinstvenih lokalnih identitet terja vse večjo lokalno samostojnost in strpnost do različnosti, česar pa slovenski pravni red še ne dopušča.« (Zdravko Mlinar, Prostorsko-časovna organizacija bivanja: raziskovanja na Koprskem in v svetu, s. 395).

¹⁴ »Glasoval sem za izrek te odločbe v celoti, vendar želim poudariti, da nikakor ne podpiram drobljenja ozemlja Slovenije na občine.« Dr. Ernest Petrič ob sprejemu odločitve US o ustanovitvi občine Ankaran.

¹⁵ EU sub-national governments: 2007 key figures. CEMR-Dexia, 2008 edition.

¹⁶ Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Situation of local and regional democracy in Slovenia, Explanatory Memorandum, Recommendation 89 (2001) on the situation of local and regional democracy in Slovenia, 8th Session, Strasbourg, 29.–31. maj 2001.

imeli nekoč in kakršno imajo še vedno povsod drugod v Evropi in v svetu. Gre za občino kot temeljno enoto lokalne samouprave, v kateri rešujejo ljudje javne zadeve lokalnega pomena, ki so izraz njihovih najbolj neposrednih interesov v naseljih, kjer živijo.

Akademik Zdravko Mlinar je bil ves čas kritičen do zmanjševanja velikosti občin v Sloveniji in tudi proti delitvi občine Koper. Ugotavlja, »da je pri nas šlo za to, da bi pavšalno in brez predhodne analize odpravili prejšnji sistem z vrnitvijo v predpreteklo stanje, namesto da bi bili pozorni do najnovejših družbenih sprememb in do tistega, kar je pred nami. Po njegovem mnenju je velikost občin izgubila svoj nekdanji pomen – z razširjanjem t. i. omrežnega povezovanja med posamezniki in med skupinami, na podlagi nove tehnologije prometa in komunikacij, zaradi česar postajajo neprimerne in neuporabne tradicionalne predstave o strnjениh in medsebojno jasno razmejljivih območjih lokalnih skupnosti.«¹⁷

Po njegovem mnenju, se je »z reformo« pozornost osredotočila le na tisto, kar je najbolj vidno, opazno, tj. na velikost občin – kot da bi že sprememba le-te lahko odločilno vplivala k demokratizaciji; kot da je mogoče določiti optimalno velikost kar na sploh in kot da gre pri tem prvenstveno ali pretežno za (upravno)pravna vprašanja.«

Prav tako ugotavlja, da »lokalne skupnosti ne morejo uveljavljati svojih edinstvenih možnosti in pospešeno reševati svojih problemov, če so normativno obravnavane uniformno ali kvečjemu v nekaj taksativno določenih kategorijah: uveljavljanje edinstvenih lokalnih identitet terja vse večjo lokalno samostojnost in strpnost do različnosti, česar pa slovenski pravni red še ne dopušča.«¹⁸

Glede velikosti naselij in s tem lokalnih skupnosti ni nobenih pravil. Gre za kontinuum, na katerem so naselja z nekaj deset prebivalcev in milijonska naselja. Lokalne skupnosti so družbeni pojav oziroma pojem, ki se ne more podrežati upravnim ukrepom, marveč bi moralo biti obratno. Pristna lokalna skupnost pa nastane postopno po določenem času skupnega delovanja ljudi na določenem geografskem prostoru.

»Pravnonormativna določitev občin je zato lahko zares uspešna le, če se nasloni na dejanske povezave ljudi v spontano nastalih lokalnih skupnostih in če upošteva te relativno sklenjene kroge realnih družbenih odnosov. Tudi vsakršne spremembe zakonodaje o lokalni samoupravi oziroma občinah ter spremembe njihovih statutov se morajo naslanjati na dejanske povezave ljudi v prostoru in jih "pravno priznati" ter s tem vnesti stabilnost in predvidljivost v členitev globalne družbe.«¹⁹

EVROPSKA NAČELA IN STANDARDI ZA OBLIKOVANJE LOKALNIH SKUPNOSTI

Ratificirana Evropska listina lokalne samouprave in drugi dokumenti SE in EU so

¹⁷ Zdravko Mlinar, Prostorsko-časovna organizacija bivanja: raziskovanja na Koprskem in v svetu, Fakulteta za družbene dejavnosti in Slovenska akademija znanosti in umetnosti, Ljubljana, 2008, str. 391.

¹⁸ »Sedanja normativna ureditev naše države temelji na razvojno zgrešeni predpostavki, da je mogoče s centralizacijo zagotavljati trdnost in enotnost Slovenije kot celote. Dejansko pa dolgoročni razvojni trendi v razvitem svetu kažejo bolj v nasprotno smer, tj. k uveljavljanju avtonomije regij in lokalnih skupnosti ter drugih »neteritorialnih akterjev«. Prav tam, str. 395.

¹⁹ Dr. Albin Igličar, Status, območje in deli občine, strokovni posvet VUŠ o delovanju novih občin, zbornik referatov, Bled 1995, str. 15.

za ustanavljanje takih lokalnih skupnosti, ki bodo sposobne (zmožne) urejati in opravljati pomemben del javnih zadev z lastno odgovornostjo in v korist lokalnega prebivalstva.

Oblikovanje poddržavnih teritorialnih oblasti mora biti v skladu s parametri kot so: velikost (teritorij, prebivalstvo), funkcije (zadeve in pristojnosti), avtonomija (razmerje med državnimi oblastmi in samoupravo, fiskalna in funkcionalna odvisnost) in način delovanja (razmerje med javno in zasebno produkcijo).²⁰ Ti parametri so medsebojno odvisni. Sprejeta rešitev za posamezen parameter ima posledice za ostale parametre.

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

Decentralizacija kot proces uresničevanja načela subsidiarnosti je moderna težnja v evropskih državah. Pri nas pa se ta proces še ni začel.

Reforme v Evropi

Marsikje v Evropi potekajo reforme lokalnih skupnosti, ki žele ustvariti ustrežnejše skupnosti prebivalcev za učinkovito reševanje lokalnih in tudi nekaterih prenesenih državnih nalog. Marsikje v Evropi si prizadevajo za združevanje majhnih občin v večje enote (najbolj radikalno Danska, ki je prepolovila število občin) ali pa močno spodbujajo medsebojno sodelovanje občin. Prizadevajo si za velikost lokalnih in regionalnih skupnosti, ki bo omogočala potrebne finančne in človeške vire za čim kakovostnejše javne storitve za zadovoljevanje sodobnih potreb prebivalcev.

Najnovejši podatki DEXIE iz Pariza²¹ pokažejo, da imajo v državah članicah EU naslednje število občin in širših lokalnih skupnosti:

Federalne države:

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

Enotne države:

Bolgarija: 264 občin; Ciper: 524 občin; Češka Republika: 6.249 občin in 14 regij; Danska: 98 občin in 5 regij; Estonija: 227 občin; Finska: 416 občin; Francija: 36.683 občin in 100 departmajev; Grčija: 1.034 občin in 50 širših lokalnih skupnosti; Madžarska: 3.175 občin in 19 širših lokalnih skupnosti (županij); Irska: 114 občin in 8 regij; Italija: 9.101 občin in 103 province; Latvija: 527 občin in 26 širših lokalnih skupnosti; Litva: 60 občin; Luksemburg: 116 občin; Malta: 68 občin; Nizozemska: 443 občin in 12 širših lokalnih skupnosti; Poljska: 2.478 občin in 314 širših lokalnih skupnosti (powiati); Portugalska: 308 občin in dve regiji; Romunija: 3.173 občin in 42 širših lokalnih skupnosti; Slovaška: 2.891 občin in 8 regij; Slovenija: 210 občin; Španija: 8.111 občin in 50 širših lokalnih skupnosti; Švedska: 290 občin in 20 okrožij; Združeno kraljestvo: 434 občin in 35 širših lokalnih skupnosti.

²⁰ Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), Administrative and territorial reforms creating territorial communities or authorities at different levels, Final Activity Report, Strasbourg, 7. December 2002, str. 5.

²¹ Publikacija »EU sub-national governments: an overview«. Vseh evropskih poddržavnih skupnosti oz. oblasti je okrog 92.600.

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

Velikost lokalnih skupnosti lahko vpliva na njihovo (ne)učinkovitost, pa tudi na možnosti za participacijo državljanov v lokalnem in regionalnem javnem življenju. Razmerja med velikostjo občin, učinkovitostjo pri zagotavljanju lokalnih javnih služb in udeležbo državljanov v lokalnem javnem življenju so bila v središču razprav med reformami ozemeljskih meja, ki so se začele v mnogih evropskih državah od zgodnjih 50-ih let dalje. Zaradi izboljšanja učinkovitosti pri zagotavljanju lokalnih javnih služb se je do sredine 70-ih let zmanjšalo število občin v številnih državah.

Države problem majhnih občin reševale na štiri načine – združevanje občin (zlasti radikalno v skandinavskih državah); regionalizacija oz. ustanovitev vmesnih ravni med premajhnimi občinami in državo; državne subvencije in dotacije ter krepitev medobčinskega sodelovanja. Te možnosti so bile redko uporabljene v praksi v čisti obliki, niti niso med seboj izključujoče. Lahko pa ugotovimo, da je večina držav vzela v presojo število občin in jih združevala.

Izhodišče za oblikovanje nove lokalne samouprave so lokalne skupnosti. Lokalne skupnosti so ključne točke skupnega bivanja ljudi in pomembno vplivajo na kakovost njihovega življenja. Lokalne in regionalne skupnosti in njihove oblasti so najbližje državljanom in so ravni, kjer ti najlažje uresničujejo svoje demokratične pravice. Pravica državljanov sodelovati pri opravljanju javnih zadev je eno od demokratičnih načel, ki so skupna vsem državam članicam SE. Ta pravica pa se lahko najbolj neposredno uresničuje na lokalni ravni.

Ideja minimalne življenjske velikosti lokalnih skupnosti

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

Ideja, da bi učinkovitost lokalne samouprave porasla z oblikovanjem večjih lokalnih skupnosti, je povzročila dramatično zmanjšanje števila občin v marsikateri državi. Mnogo argumentov za to idejo je izhajalo iz ekonomskih teorij, ki so poskušale opredeliti optimalno velikost lokalnih skupnosti glede na koristi in stroške javnih storitev. Opravljene so bile tudi študije in analize učinkovitosti občinskih upravnih storitev. Pokazalo se je, da je za nekatere storitve število prebivalcev občine pomemben element, za druge storitve pa so pomembnejše druge različice (gostota prebivalstva, starostna struktura, višinski dejavniki). Tudi organizacijske razporeditve tehnologije, ki se uporablja za zagotovitev storitev, igrajo pomembno vlogo pri doseganju učinkovitosti lokalnih oblasti. Ker se vsi ti elementi spreminjajo v času, iskanje optimalne velikosti lokalne skupnosti ne more dati dolgoročno veljavnih rezultatov.

Zagovorniki večjih lokalnih skupnosti²² navajajo štiri poglobitve argumente:

²² Široko razširjeno je tudi mnenje, da velike občine negativno vplivajo na udeležbo državljanov v lokalnih javnih zadevah in na kakovost lokalne demokracije. To mnenje daje moč argumentom, ki zavračajo združevanje

učinkovitost (večji obseg bo zagotavljal boljše in več storitev z manjšimi stroški); *demokracijo* (kakšen tip strukture lahko poveča državljansko kontrolo lokalne oblasti in njeno ustrezno odgovornost); *razvoj* (katera vrsta organizacij je najbolj pripravljena za pospeševanje gospodarskega razvoja) in *distribucijo* (katera velikost bo zagotavljala boljše in bolj pošteno distribucijo storitev, zadev in davčnih bremen).²³ Zagovorniki majhnih lokalnih skupnosti izhajajo iz pristopa javne izbire in demokracije kot metode, ki naj posameznikom omogoči kar največ prostora za izbiro. Lokalno skupnost vidijo kot zasebno podjetje in državljane kot potrošnike, ki nabavljajo najboljše storitve za njihove lastne preference. Tu se zanemarljivo, da je zelo pomembno, da imajo lokalni politiki in politike veliko dela z distribucijo in redistribucijo redkih virov in storitev za državljane in ne samo z zadovoljevanjem preferenc posameznikov. Človekovo obnašanje tudi ni vedno v skladu z maksimalno racionalno strategijo. Stroka sicer ne more iskati a priori definicij, kako veliko je »veliko« in kako majhno je »majhno«. *Gre za boljše razumevanje učinkov velikosti na gospodarsko in politično strukturo lokalne skupnosti*. Naraščajoča velikost lahko daje boljše rezultate v smislu učinkovitosti in demokratične participacije prebivalcev, lahko pa ista politika vodi do nasprotnih izidov.

Predlogi za spremembe meja lokalnih skupnosti so očitno temeljnega pomena za lokalne oblasti in prebivalce, ki jim služijo. Vendar je v največjem številu držav spoznano, da je nerealistično pričakovati, da bi imela lokalna skupnost pravico do veta zoper takšne spremembe. Predhodno posvetovanje o tem, neposredno ali posredno, pa je bistveno. Referendumi bi lahko predstavljali ustrezno proceduro za takšno posvetovanje, toda v številnih državah ni zakonske podlage zanje. Kjer zakonske določbe ne napotujejo na obvezni referendum, se lahko uporabijo druge oblike posvetovanja.²⁴

Kompleksnost modernih družb zahteva tudi kontinuiran *dialog med vsemi ravnmi oblasti in državljani*.²⁵ Naraščajoči proces decentralizacije, krepitev demokracije in sistem novega upravljanja zahteva nove, sofisticirane mehanizme dialoga med državo, regionalnimi in lokalnimi skupnostmi, njihovimi združenji ter državljani. Ta razmerja, ki zajemajo vse aktivnosti med različnimi teritorialnimi enotami vseh tipov in na vseh ravneh, so nova razsežnost javne politike. Obstaja veliko različnih oblik institucionalnega dialoga, ki ga pri nas še ni. Največkrat so to skupna telesa, v katerih imajo svoje predstavnike vse udeležene ravni oblasti, ali pa skupni sestanki, konference, delavnice in drugo.

Pristojnosti in financiranje lokalnih skupnosti

Lokalne skupnosti naj bi imele splošno pristojnost za delovanje na vseh področjih, ki niso izključena iz njihove pristojnosti ali dodeljene drugim oblastem. Področna zakonodaja konkretizira te naloge na posameznem področju, natančen obseg pristojnosti države in lokalnih skupnosti. Pri tem je treba preprečiti dodeljevanje preveč pristojnosti lokalnim

majhnih občin. To mnenje je tudi v veliki meri povzročilo sprejem zakonodaje v nekaterih državah (Grčija, Švedska, Španija), ki omogoča oblikovanje podobčinskih oblasti s svetovalnimi ali izvršilnimi pooblastili, kadar posamezna lokalna skupnost preseže določeno velikost (običajno merjeno s številom prebivalcev).

²³ Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), Relationship between the size of local and regional authorities and their effectiveness and economy of their action, report by the CDLR, December 2001, str. 6.

²⁴ European Charter of Local Self-Government and explanatory report, Council of Europe, Strasbourg 1986, Reprinted 1996, March 1998, October 1998, October 1999, str. 10, 11.

²⁵ Zdravko Mlinar ugotavlja, da »ko postaja vse bolj nesprejemljivo vsiljevanje določenega modela z vrha, je očitno le dialog tisti, v katerem je mogoče strpno presegati tako enostranosti pristopa od zgoraj, kot enostranosti od spodaj«. (cit. delo, s. 394)

skupnostim brez finančnega kritja. Dodelitev pristojnosti eni ali drugi skupnosti mora upoštevati obseg in naravo javne zadeve in zahteve učinkovitosti in racionalnosti.

Finančni viri morajo biti v sorazmerju s pristojnostmi, ki jih lokalnim skupnostim določata ustava in zakon. V načelu se lokalna raven financira iz davkov, pristojbin in taks, dotacij iz državnega proračuna in iz zadolževanja. Načeloma naj bi se tekoča poraba lokalne ravni financirala iz realnih virov, zadolževanje pa se omogoča le za naložbeno porabo, ki bo z donosi povečala tekočo porabo. Pri davkih obstaja možnost predpisovanja lastnih davkov v obliki samostojnih davčnih virov ali možnost predpisovanja dodatnih zneskov na že odmerjene davke ter delitev posameznih davčnih virov med državno in lokalno ravni. Kot lokalna davka sta uveljavljena predvsem davek od premoženja in zemljiški davek. Zaradi izravnave med fiskalnimi možnostmi posameznih lokalnih enot in ravni storitev, ki naj bi bila v načelu dostopna vsem prebivalcem, ne glede na to, kje prebivajo, se tem enotam dodajajo sredstva iz državnega proračuna v načelu na dva načina: s splošnimi dotacijami (nenamenska dotacija) ali s posebnimi dotacijami (za posamezne namene).

Danes so lokalne oblasti ključni element v evropskih političnih sistemih. Zagotavljajo široko lestvico storitev in so kritični činitelji pri razvoju socialnega in gospodarskega blagostanja njihovih prebivalcev. Kljub vsem razlikam med njimi skupaj trošijo ogromna denarna sredstva in so glavni viri neposrednega ali posrednega zaposlovanja. Socialne, gospodarske in politične spremembe zadnjih let predstavljajo velik izziv za lokalne oblasti v Evropi in imajo globok vpliv na organizacijo, strukturo in nove naloge lokalnih oblasti. Razprava o ustrezni velikosti lokalnih skupnosti je stalna in dolgotrajna. Ideologije, mentalitete in interesi so sestavni del za to kontinuirano razpravo. Tudi globalizacijski okvir predstavlja nov kontekst za reorganizacijo lokalnih oblasti.

Primer Danske²⁶

Izvedba lokalne in regionalne reforme je potekala v letih 2004 in 2005, veljati pa je začela leta 2007. Pred tem je bila zadnja reforma l. 1970. Temeljni cilj nove reforme je bil zagotoviti boljše storitve za državljane in prilagoditi javni sektor njihovim potrebam. Z reformo so želeli vzpostaviti močan sektor, ki bo naloge izpolnjeval učinkovito in čim bližje državljanom. Z reformo je prišlo do precejšnjih sprememb na področju teritorialne in funkcionalne organiziranosti lokalne oziroma regionalne samouprave. Število občin se je zmanjšalo za več kot polovico (z 235 na 98), okrožja (13) so bila ukinjena, ustanovljenih je bilo 5 regij.

Reforma je temeljila na treh večjih spremembah:

- spremembe v številu lokalnih skupnosti²⁷,
- nova razdelitev nalog,
- nov sistem financiranja in izravnave.

Kot cilj reforme so izpostavili ohranjanje oz. razvoj demokratično vodenega javnega sektorja, ki predstavlja tudi dobro podlago za nadaljnji razvoj socialne države. Javni sektor mora biti takšen, da zagotavlja visoko raven oskrbe prebivalcev z javnimi dobrinami. Reforma je potekala tako, da so oktobra 2002 imenovali posebno strokovno komisijo za javni sektor, v kateri so bili predstavniki lokalnih oblasti in ministrstev ter posamezniki s posebnim znanjem na tem področju.

Komisija je svoja priporočila predstavila januarja 2004. Zavzela se je za popolno reformo javnega sektorja, ki naj vključuje tudi spremembe meja in ustrezen prenos nalog med državo, okrožji in občinami. Zavzeli so se za večje občine, ki morajo imeti najmanj 20.000 prebivalcev. Občine z manj kot 20.000 prebivalci pa morajo

²⁶ Povzeto po »Reforma lokalne samouprave na Danskem, Splošna informacija«, pripravila dr. Katarina Žagar, Raziskovalno-dokumentacijski sektor, Državni zbor, 24. 6. 2009, in dokumenta Structure and operation of local and regional democracy, Denmark, Situation in 2008, Council of Europe, Strasbourg, December 2008.

²⁷ Ugotovljeno je bilo, da je veliko število občin premajhnih za opravljanje njihovih nalog. Niso imele dovolj finančnih in strokovnih zmožnosti za vzdrževanje in povečanje kakovosti javnih služb. Po mnenju reformatorjev večje občine niso manj demokratične kot manjše občine.

sodelovati z večjimi občinami (binding partnership). Vlada je priporočila komisije predložila v javno obravnavo, v katero se je vključilo skoraj 500 organizacij, občin, okrožij, združenj in posameznikov. Aprila 2004 je vlada predstavila predlog za strukturno refomo javnega sektorja. Junija 2004 je bil dosežen sporazum o reformi med vlado in opozicijo. Na podlagi tega so jeseni 2004 pripravili 50 predlogov zakonov, ki so bili po javni obravnavi februarja 2005 predloženi parlamentu.

Pomembno je tudi, da so se občine v drugi polovici l. 2004 morale odločiti, s katerimi od sosednjih občin bi se želele združiti. Rok za to odločitev je bil 1. januar 2005. Samo v dveh primerih je država posegla v oblikovanja novih občin.

V času reforme je prišlo tudi do dogovora, da se po reformi ne smejo zvišati davki ali povečati javni izdatki. Spremembe v porazdelitvi nalog pa se izvedejo na podlagi načela nepristranosti - prenos pristojnosti mora biti takšen, da če nek organ prejme novo nalogo, jo drugi opusti. Velik pomen reforme je tudi varčevanje, tako občine lahko obdržijo "koristi" od sinergijskih učinkov. To so predvsem prihranki, pridobljeni iz združitve dveh enot. Predvideli so tudi prihranek pri zmanjšanju števila lokalnih politikov - to pomeni zmanjšanje plačil v višini približno 365 DKK milijonov letno.

V procesu reforme se je združilo 65 občin, 33 jih je ostalo nespremenjenih, sedem izmed njih ima manj kot 20.000 prebivalcev. To so večinoma otoki in imajo sporazume o sodelovanju s sosednjimi občinami. Po reformi so občine znatno večje od občin pred reformo. Pred reformo je 206 občin (od 271) imelo manj kot 20.000 prebivalcev, po reformi je takšnih le 7 (od 98-ih). Sedaj je v občini povprečno približno 55.000 prebivalcev (pred tem malo manj kot 20.000).

Danska vlada in parlament sta se odločila tudi za spremembo na regionalni ravni. Okrožja (counties) so bila ukinjena, bilo jih je 14 in nastalo je pet novih regij. Nove regije štejejo med 0,6 in 1,6 milijona prebivalcev. Regije so znatno večje od prejšnjih okrožij, tudi ozemeljsko.

Občinam so se po reformi pristojnosti povečale, prevzele so številne nove dejavnosti, med drugim s področja okolja, izobraževanja odraslih in s področja specializiranih socialnih storitev. Med nove naloge sodi tudi področje politike zaposlovanja. Nove regije pa so odgovorne za zdravstveno varstvo, pripravo načrtov za regionalni razvoj in reševanje določenih operativnih nalog za občine.

Občine so pristojne za izvajanje nalog na naslednjih področjih: zdravstveno varstvo, zaposlovanje, socialne storitve, posebno izobraževanje, poslovne storitve, javni promet in ceste, okolje, prostorsko urejanje in načrtovanje prostora, kultura, medfunkcijske storitve za državljane.²⁸

Primarna odgovornost regij po reformi je zdravstveno varstvo, regionalni razvoj in delovanje številnih družbenih institucij. Regije so postale odgovorne za vzpostavitev prevoznih podjetij in nekaterih regionalnih nalog glede narave, okolja in prostorskega načrtovanja. Regije so odgovorne za zagotavljanje in razvijanje posebnega izobraževanja na nacionalni in regionalni ravni ter za institucije, ki nudijo posebno izobraževanje ljudem, ki imajo motnje z govorom, sluhom ali vidom (komunikacijski centri).

DRUGI MONITORING LOKALNE IN REGIONALNE DEMOKRACIJE V SLOVENIJI²⁹

²⁸ Po reformi je prišlo do vzpostavitve servisnih centrov za občane - t. i. hitri uradi in nudenje storitev, kar pomeni, da opravijo več upravnih storitev za državljane. Državljani lahko urejajo zadeve na enem mestu ne glede na to, kateri organ je končno pristojen za obravnavanje primera. V teh servisnih centrih za državljane občina lahko rešuje svoje naloge in naloge v imenu drugih organov.

²⁹ Pregled slovenske lokalne samouprave je CLRAE opravil v času med 8. In 10. novembrom 2010. Kongresna delegacija se je sestala z vodstvom državnega zbora, ministroma za finance in lokalno samoupravo, predsednikom ustavnega sodišča, varuhinjo človekovih pravic, vodstvom MO Ljubljana ter županoma občin Murska Sobota in Benedikt. Eksperti smo naknadno posredovali vrsto pripomb na osnutek poročila delegacije, ki ni odražal realnega stanja slovenske lokalne samouprave. Kongres je na 21. zasedanju oktobra 2011 sprejel nekoliko izboljšano končno poročilo in priporočilo slovenskim oblastem, kaj storiti za izboljšanje stanja v lokalni in regionalni demokraciji v RS.

Z vidika naše teme je pomembna ugotovitev CLRAE, da se je “drobitev občin nadaljevala do l. 2006, glede na izide referendumov, in povzročila probleme pri zagotavljanju lokalnih javnih storitev in opravljanju drugih zadev v manjših občinah.”³⁰

V priporočilu Kongres ugotavlja, da določeno število priporočil Kongresa iz l. 2001 ostaja še naprej relevantnih. Tako je raven davčne avtonomije slovenskih občin še vedno relativno nizka. Proces medsebojnega posvetovanja lokalnih skupnosti in države se ni izboljšal.

Težava pri doseganju soglasja glede števila regij (pokrajin) je pglavitni razlog, da je tudi proces regionalizacije zaustavljen.

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

- povečajo dohodkovno avtonomijo lokalnih oblasti s širjenjem lokalnih davčnih prihodkov in prihodkov iz taks ter zagotovijo, da bodo kriteriji za izračun glavarine revidirani in bili bolj približani funkcijam lokalnih oblasti;
- okrepijo zakonske določbe, ki se nanašajo na proces konzultacije združenj lokalnih oblasti in državne oblasti, da bo ta bolj povezana in v polnem pomenu bolj učinkovita glede vseh vprašanj, ki imajo vpliv na lokalne oblasti in ne samo glede finančnih zadev;
- promovirajo, kjer je to potrebno, združitev občin, po posvetovanju z njimi, za boljše delovanje lokalne demokracije;
- razjasnijo vprašanje kriterijev in števila regij, da bi se nadaljeval process regionalizacije, pri čemer je treba upoštevati načel, ki so dana v ustreznih gradivih SE o regionalni demokraciji;
- razširjajo obstoječe dobre prakse, ki se nanašajo na vključenost Romov v lokalne skupnosti, z namenom izboljšati njihovo udeležbo v lokalnem političnem življenju.”

ZAKLJUČEK

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

V nadaljevanju reforme lokalne samouprave v RS bi zato bilo treba nameniti veliko pozornost učinkovitosti občin (občinskih organov in občinske uprave), še posebej pa soodvisnosti med velikostjo občine, njeno učinkovitostjo in participacijo državljanov v lokalnem javnem življenju, kriterijem za oblikovanje lokalnih in pokrajinskih skupnosti, analizi sedanjih pristojnosti občin in njihovem financiranju, nalogam lokalnih skupnosti po vključitvi RS v EU, upravljanju občinskega premoženja in proračuna, lokalnim javnim službam, javni etiki na lokalni ravni ter razmerjem lokalnih skupnosti do države.

30 The Congress of Local and Regional Authorities, Monitoring Committee, Local and Regional Democracy in Slovenia, CG/MON(20)4. Strasbourg, 30 September 2011, str. 3. Kongres priporoča slovenskim oblastem, da »promovirajo, kjer je to potrebno, združevanje lokalnih oblasti, po njihovem posvetovanju o boljšem delovanju lokalne demokracije.« Priporočilo, tč. 6 c.