

.....

20 let Evropske listine
lokalne samouprave v Sloveniji

Urednik:
dr. Iztok Rakar



**LEX
LOCALIS**

© **Inštitut za lokalno samoupravo Maribor**

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

Naslov: 20 let Evropske lokalne samouprave v Sloveniji

Urednik: dr. Iztok Rakar (Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo)

Recenzenta: izr. prof. dr. Boštjan Brezovnik (Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta), prof. dr. Igor Kaučič (Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta)

Kataložni zapis o publikaciji (CIP) pripravili v Narodni in univerzitetni knjižnici v Ljubljani <u>COBISS.SI-ID=294396672</u> ISBN 978-961-6842-87-7 (pdf)

Založnik:

Inštitut za lokalno samoupravo Maribor
Smetanova ulica 30, 2000 Maribor, Slovenija
tel. +386 (0)2 250 04 58, faks: +386 (0)2 252 04 59
<http://www.lex-localis.press>; info@lex-localis.press

Odgovorna oseba založnika:

izr. prof. dr. Boštjan Brezovnik, direktor

Cena: brezplačen izvod



20 let Evropske listine lokalne samouprave v Sloveniji

Urednik:
dr. Iztok Rakar

April 2018



**20 Years of European Charter of Local Self-Government
in Slovenia**

Editor:
dr. Iztok Rakar

April 2018

20 let Evropske listine lokalne samouprave v Sloveniji

IZTOK RAKAR

Povzetek Pričujoče delo podaja pregled in oceno dvajsetletnega razvoja slovenske lokalne samouprave pod okriljem Evropske listine lokalne samouprave (MELLS). Dodana vrednost dela je v njegovi multidisciplinarnosti, saj ta razvoj obravnava s pravnega, politološkega in ekonomskega zornega kota. Najprej je predstavljen širši, evropski kontekst MELLS, in sicer proces njenega ratificiranja v časovni, vsebinski in prostorski razsežnosti. Sledi ustavnopravni pogled na MELLS, ki analizira vsebinsko skladnost slovenske ustave z MELLS. Temu sledi pregled normativne ureditve slovenske lokalne samouprave, s poudarkom na sistemskih zakonih o lokalni samoupravi, lokalnih volitvah in financiranju občin. Politološka analiza je osredotočena na načeli participacije in avtonomije, ekonomska pa na upravljske izzive na področju lokalnih javnih služb, zlasti razmerje med menedžersko avtonomijo in politično odgovornostjo. Zadnje poglavje obravnava financiranje slovenskih občin v luči načel MELLS in teorije fiskalne decentralizacije.

Ključne besede: • lokalna samouprava • Evropska listina lokalne samouprave • Svet Evrope • Slovenija

NASLOV UREDNIKA: dr. Iztok Rakar, docent, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, Gosarjeva ulica 5, 1000 Ljubljana, Slovenija, e-pošta: iztok.rakar@fu.uni-lj.si.

<https://doi.org/10.4335/978-961-6842-87-7> ISBN 978-961-6842-87-7

© 2018 Inštitut za lokalno samoupravo Maribor

Dostopno na <http://books.lex-localis.press>.

20 Years of European Charter of Local Self-Government in Slovenia

IZTOK RAKAR

Abstract Present work presents an overview and evaluation of twenty years of development of slovenian local self-government under European Charter of Local Self-Government (ECLSG). Value added of the work lies in its multidisciplinary, since development is elaborated in its legal, political and economic perspective. Initially, the broader European context of ECLSG is presented, i.e. the process of its ratification in the perspective of time, space and content. This overview is followed by analysis of conformity of Slovenian constitution with the ECLSG. This analysis is followed by analysis of legal regulation of slovenian local self-government, with emphasis on three systemic laws – on local self-government, local elections and local finances. Political analysis deals with principles of participation and autonomy and economic analysis with local public services governance issues, especially with relationship between managerial autonomy and political accountability. The last chapter is devoted to financial issues of slovenian municipalities. It evaluates system of local finances in terms of principles of ECLSG and theory of fiscal decentralization.

Keywords: • local self-government • European Charter of Local Self-Government • Council of Europe • Slovenia

CORRESPONDENCE ADDRESS: Iztok Rakar, Ph.D., Assistant Professor, University of Ljubljana, Faculty of Administration, Gosarjeva ulica 5, 1000 Ljubljana, Slovenia, e-mail: iztok.rakar@fu.uni-lj.si.

<https://doi.org/10.4335/978-961-6842-87-7> ISBN 978-961-6842-87-7

© 2018 Institute for Local Self-Government Maribor

Available at <http://books.lex-localis.press>.

Kazalo

Uvodnik	1
Editorial	
Časovna, prostorska in vsebinska razsežnost Evropske listine lokalne samouprave	3
Iztok Rakar	
Evropska listina lokalne samouprave in ustava	19
Franc Grad	
Evropska listina lokalne samouprave in normativna preobrazba slovenske lokalne samouprave	34
Roman Lavtar	
Demokracija na lokalni ravni v luči mednarodne Evropske listine o lokalni samoupravi	55
Irena Bačlija	
Občinske javne službe v luči MELLs: nekateri splošni in specifični izzivi	71
Primož Pevcin	
MELLs in finančna avtonomija občin	83
Vilma Milunovič	

Uvodnik

IZTOK RAKAR

Lokalna samouprava je sestavni del demokracije in pomembna politična vrednota. Samoupravne lokalne skupnosti imajo ključno vlogo tako pri omogočanju sodelovanja javnosti pri javnem upravljanju kot pri zagotavljanju javnih dobrin in storitev. Okolje, v katerem delujejo, v zadnjem času zaznamujejo korenite spremembe, na katere se morajo odzvati, se jim prilagoditi in skušati predvideti nadaljnji razvoj.

Slovenija je sistem lokalne samouprave postavila na evropske temelje po osamosvojitvi. Temelje novi ureditvi je določila ustava, ki ji je kmalu sledila sistemska zakonodaja in na koncu podpis in ratifikacija Evropske listine lokalne samouprave (MELLS). Čeprav je MELLS na prvi pogled zadnji korak v tem prelomnem procesu, so njene vrednote pomembno vplivale na vsebino tako ustave kot sistemske zakonodaje.

Določitev pravnega okvirja je nujen, ne pa zadostni pogoj za dejanske spremembe. Uveljavljanje predpisov v praksi praviloma trči na številne ovire, še posebej če ne gre zgolj za reformo, ampak za tranzicijo, torej za spremembo družbenega, ekonomskega in političnega sistema. K temu je treba dodati še izjemno vztrajnost predhodnih vzorcev in načinov razmišljanja in ravnanja, kar se ponavadi označuje z izrazom upravna tradicija.

Uveljavitev MELLS torej lahko spremljamo in ocenjujemo na normativni in empirični ravni. Dvajset let je za upravno znanost dovolj dolgo obdobje, da to lahko stori kredibilno. To je bil glavni motiv za organiziranje posveta Fakultete za upravo Univerze v Ljubljani, Ministrstva Republike Slovenije za javno upravo in Državnega sveta Republike Slovenije leta 2016. Rezultat tega posveta je pričujoče delo.

V tem delu so predstavljeni pravni, politološki in ekonomski vidiki razvoja slovenske lokalne samouprave v luči določb MELLS. Namen tega dela je prispevati k razumevanju stanja slovenske lokalne samouprave ter s tem posredno k uveljavitvi Strategije razvoja lokalne samouprave v Republiki Sloveniji do 2020.

NASLOV UREDNIKA: dr. Iztok Rakar, docent, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, Gosarjeva ulica 5, 1000 Ljubljana, Slovenija, e-pošta: iztok.rakar@fu.uni-lj.si.

<https://doi.org/10.4335/978-961-6842-87-7.1> ISBN 978-961-6842-87-7

© 2018 Inštitut za lokalno samoupravo Maribor

Dostopno na <http://books.lex-localis.press>.

Introduction

IZTOK RAKAR

Local self-government is a constituent part of democracy and an important political value. Self-governing local communities play a crucial role in enabling citizen participation in managing public affairs and in providing public services and goods. The environment, in which they operate, is recently marked by enormous changes to which they must respond, adapt to and try to anticipate further development.

Slovenia has grounded its local self-government on European foundations after the independence. New constitution was followed by new systemic laws and finally by signement and ratification of European Charter of Local Self-Government (ECLSG). Despite being the last step in this normative process, ECLSG had a significant impact on the substance of both the constitution and legislation.

Setting legal framework is a necessary, but not a sufficient condition for changes in practice. As a rule, implementation of legislation is faced with several obstacles. This is especially true if not only reform but transition takes place, i.e. change of social, economic and political system. Additionally, administrative tradition must be taken into account, i.e. persistence of established patterns and modes of thinking and acting.

Implementation of ECLSG should therefore be monitored and evaluated on normative and empirical level. Twenty years is a period long enough for administrative science(s) to deliver credible results. This was the main motive for organizing a conference by Faculty of Administration (University of Ljubljana), Ministry of Public Administration and National Council of the Republic of Slovenia in 2016.

The present work is a result of this event. It consists of legal, political and economic analysis and evaluation of twenty years of development of Slovenian local self-government within ECLSG framework. Our aim is to contribute to the understanding of Slovenian local self-government and therefore to the implementation of Strategy of development of Slovenian local self-government until 2020.

CORRESPONDENCE ADDRESS: Iztok Rakar, Ph.D., Assistant Professor, University of Ljubljana, Faculty of Administration, Gosarjeva ulica 5, 1000 Ljubljana, Slovenia, e-mail: iztok.rakar@fu.uni-lj.si.

<https://doi.org/10.4335/978-961-6842-87-7.1> ISBN 978-961-6842-87-7

© 2018 Institute for Local Self-Government Maribor

Available at <http://books.lex-localis.press>.

Časovna, prostorska in vsebinska razsežnost Evropske listine lokalne samouprave

IZTOK RAKAR

Povzetek Prispevek analizira proces ratificiranja MELLs v časovni, vsebinski in prostorski razsežnosti. Avtor potrjuje na prvi pogled samoumevno tezo, da je ratifikacija MELLs s strani vseh držav članic SE uspeh. Poudarja, da tega dejstva ne zmanjšujejo niti dolgo časovno obdobje od zametka MELLs do popolne ratifikacije leta niti uveljavljeni pridržki. Sklepno opozarja, da podpis in ratifikacija MELLs ne pomenita konca zgodbe – na tej točki se “življenje” namreč šele začne. Določbe MELLs je treba uresničevati, k čemur lahko pripomorejo tako monitoringi SE kot sklicevanje samoupravnih lokalnih skupnosti na njene določbe v sodnih in drugih postopkih.

Ključne besede: • Evropska listina lokalne samouprave • zgodovina • primerjalna javna uprava • upravna tradicija • Slovenija

NASLOV AVTORJA: dr. Iztok Rakar, docent, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, Gosarjeva ulica 5, 1000 Ljubljana, Slovenija, e-pošta: iztok.rakar@fu.uni-lj.si.

<https://doi.org/10.4335/978-961-6842-87-7.2> ISBN 978-961-6842-87-7

© 2018 Inštitut za lokalno samoupravo Maribor

Dostopno na <http://books.lex-localis.press>.

1 Uvod

Evropsko listino lokalne samouprave (MELLS) so ratificirale vse države članice Sveta Evrope (SE). Namen prispevka je osvetliti proces ratificiranja MELLS, cilji pa analizirati proces ratificiranja MELLS v časovni, vsebinski in prostorski razsežnosti. Preverili bomo na prvi pogled samoumevno tezo, da je polna ratifikacija MELLS uspeh. Glede na navedeno je struktura prispevka naslednja: v drugem poglavju sta predstavljeni zgodovina SE ter procesa oblikovanja in sprejema MELLS. V tretjem poglavju je podana analiza procesa ratifikacij MELLS v časovni, vsebinski in prostorski razsežnosti. V zaključnem poglavju je predstavljen rezultat preverjanja teze.

2 Zgodovina sveta evrope in sprejema mells

SE je 5. maja 1949 ustanovilo deset zahodnoevropskih držav, danes pa ima sedeminštirideset članic. Status opazovalke imajo Kanada, ZDA, Mehika, Sveti sedež, Izrael in Japonska (Council of Europe, 2017b). Med ustanovne očete SE (in sedanje EU) uvrščamo naslednje politike: Winston Churchill, Konrad Adenauer, Robert Schuman, Paul-Henri Spaak, Alcide de Gasperi in Ernest Bevin (Council of Europe, 2017b). Uradna jezika SE sta francoščina in angleščina, zastava pa dvanajst rumenih zvezd, razporejenih v krogu, na modri podlagi. Ta zastava je postala uradna zastava SE 13. decembra 1955, od leta 1986 pa se uporablja tudi kot simbol sedanje EU. Od leta 1972 dalje je himna SE del preludija Ode radosti Beethovnovne 9. simfonije, od leta 1985 pa je to tudi himna Evropske unije (EU) (Evropska unija, 2017).¹

SE je mednarodna organizacija, ki si prizadeva okrepiti sodelovanje držav članic na političnem, pravnem, socialnem in kulturnem področju (Vlaj, 2004). Lokalna demokracija in čezmejno sodelovanje sta sestavni del programa SE,² SE pa je od vseh evropskih institcij naredil največ za razvoj lokalne samouprave (Vlaj, 2004). Temeljni dokument na tem področju je MELLS.

MELLS je vrh niza pobud in posvetovanj v okviru SE na področju lokalne samouprave. Sama ideja se je porodila izven SE, in sicer v okviru Parlamentarne skupščine evropskih občin leta 1953, kjer je bila 18. oktobra sprejeta Evropska listina o občinskih svoboščinah (European Charter of Municipal Liberties; t. i. Versajska listina – Versailles Charter) (Council of Europe, 1985; Council of Europe, 2006; podr. v Himsworth, 2015). S strogo pravnega vidika je bila ta listina le politični apel, pot do resnične mednarodne pogodbe na istem področju pa je bila še dolga (Vlaj, 2006).

SE kot varuh človekovih pravic in načel demokratičnega vladanja je razumljiv okvir za pripravo mednarodnega dokumenta za varstvo pravic samoupravnih lokalnih skupnosti, sama ideja o oblikovanju takega dokumenta pa se je lahko razvila šele tedaj, ko je bila sprejeta zamisel o institucionaliziranem zastopstvu samoupravnih lokalnih skupnosti v SE. Prvi korak v tej smeri je bila Resolucija Posvetovalne parlamentarne skupščine št.

37 z dne 11. maja 1953, drugi pa ustanovitev Stalne konference lokalnih in regionalnih oblasti Evrope leta 1957.³ Odbor ministrov SE je leta 1960 zavrnil predlog Stalne konference, da bi načela lokalne samouprave vključili v dodatni protokol k Evropski konvenciji o človekovih pravicah (EKČP). Leta 1968 je Stalna konferenca sprejela načelno deklaracijo o lokalni avtonomiji, ki jo je leta 1970 podprla tudi Posvetovalna skupščina – zaradi preveč splošne narave pa ni bila podlaga za odločnejše aktivnosti (Council of Europe, 1985; Himsforth, 2015).

Nova pobuda Stalne konference iz leta 1981 je temeljila na prožnejšem pristopu – po eni strani so upoštevali dejstvo, da nezavezujoča izjava načel ne bo vodila k varstvu pomena lokalne avtonomije in preprečevanju nevarnosti, ki jim je izpostavljena, po drugi strani pa obstoj razlik med ustavnimi ureditvami in upravnimi tradicijami držav članic. Rezultat je bil predlog, da se listina s temeljnimi načeli lokalne samouprave (MELLS) sprejme kot konvencija, pri čemer bi imele države možnost, da izberejo, katere določbe bi jo zavezovale. Osnutek MELLS je bil predložen 6. konferenci ministrov, pristojnih za lokalno samoupravo, ki je novembra 1984 v Rimu večinsko zavzela stališče, da ima MELLS status konvencije. MELLS je bila sprejeta junija 1985, v podpis pa ponujena na 20. plenarni seji Stalne konference 15. oktobra 1985. MELLS je začela veljati 1. septembra 1988, ko so jo ratificirale štiri države (Vlaj, 2004; Council of Europe, 2017c).

3 Ratificiranje MELLS

3.1 MELLS kot mednarodna pogodba

Vprašanje, ali je posamezen dokument mednarodna pogodba, je skladno z doktrino mednarodnega prava mešano vprašanje prava in dejstev. Ne glede na različna poimenovanja (listina, konvencija, protokol, sporazum ipd.) je za opredelitev dokumenta kot mednarodne pogodbe ključna njena vsebina (Cassese, 2005). V mednarodnopravni teoriji se mednarodne pogodbe glede na vprašanje učinkovanja delijo na self-executing in non self-executing (Aust, 2002). Države, v katerih mednarodne pogodbe potrdi (ratificira) zakonodajalec, sodijo v skupino t. i. monističnega pristopa (Škrk, 2006).⁴ Dejstvo pravilne potrditve v kombinaciji z ustavno dopustnostjo neposredne uporabljivosti mednarodnih pogodb pa ne pomeni, da imajo vse mednarodne pogodbe enake učinke. Neposredne uporabljivosti namreč ni mogoče določiti vnaprej na abstraktni ravni, saj o tem odločajo nacionalna sodišča v vsakem konkretnem primeru (Buergenthal, 1992; Sancin, 2009).

MELLS je mednarodna pogodba, ki jo je ratificiral slovenski zakonodajni organ in je objavljena v državnem uradnem glasilu. Skladno z ustavo se ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe uporabljajo neposredno in so hierarhično višje od zakonov (URS, 8. člen). MELLS je še vedno edini multilateralni pravni instrument, ki zavezuje države podpisnice z opredelitvijo bistvenih značilnosti lokalne samouprave (Vlaj, 2006).

3.2 Čas

Pregled ratifikacij MELLs kaže, da je od prve do zadnje ratifikacije minilo 26 let (Tabela 1). Povprečno gledano sta MELLs ratificirali (malo manj kot) dve državi letno (Slika 1).

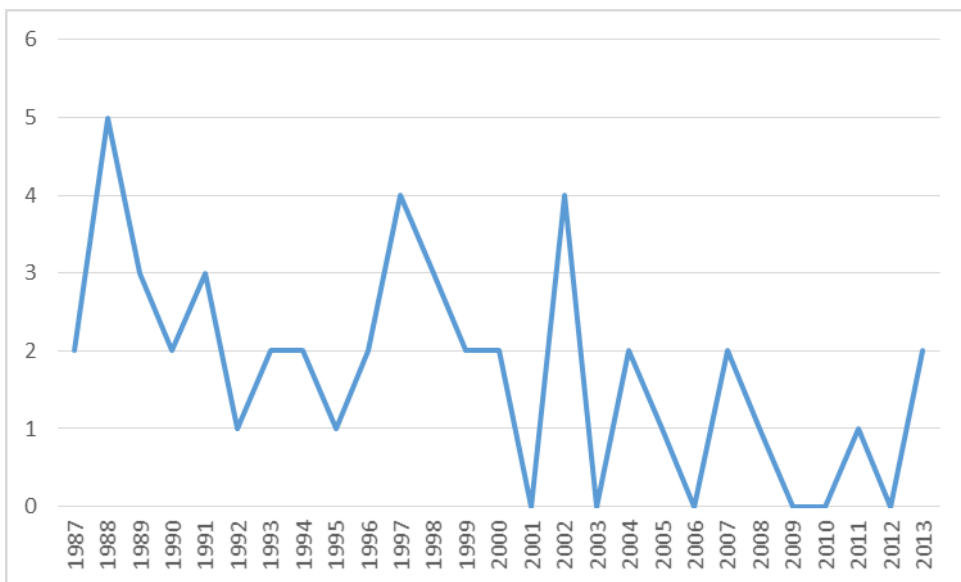
Tabela 1: Ratifikacija MELLs v času

LETO	DRŽAVA
1987	Avstrija, Luksemburg
1988	Ciper, Danska, Nemčija, Lihtenštajn, Španija
1989	Grčija, Norveška, Švedska
1990	Italija, Portugalska
1991	Finska, Islandija, Nizozemska
1992	Turčija
1993	Malta, Poljska
1994	Estonija, Madžarska
1995	Bolgarija,
1996	Latvija, Slovenija
1997	Hrvaška, Moldavija, Makedonija, Ukrajina
1998	Romunija, Ruska federacija, Združeno kraljestvo
1999	Češka, Litva
2000	Albanija, Slovaška
2001	/
2002	Armenija, Azerbajdžan, Bosna in Hercegovina, Irska
2003	/
2004	Belgija, Gruzija,
2005	Švica
2006	/
2007	Francija, Srbija
2008	Črna gora
2009	/
2010	/
2011	Andora
2012	/

2013	Monako, San Marino
------	--------------------

Vir: Council of Europe (2017a).

Slika 1: Ratifikacija MELLs v času



Vir: Svet Evrope (2016).

Iz Tabele 1 izhaja, da so MELLs (relativno) pozno ratificirale nekatere države, ki veljajo za zgled demokratične ureditve – Združeno kraljestvo Velike Britanije in Severne Irske (1998), Švica (2005) in Francija (2007). Bivše socialistične države so MELLs večinoma ratificirale v obdobju med leti 1993 (Poljska) in 1998 (Romunija), nekatere pa nekoliko kasneje (npr. Slovaška 2001). Po letu 2008, ko je MELLs ratificirala Črna gora, je nastopilo “zatišje”. Do polne ratifikacije vseh članic SE je manjkalo le še malo, zato je CLRAE sprožil več pobud, da bi ta cilj dosegli (“100% Charter”; gl. Himsworth, 2015). To se je končno zgodilo 16. maja 2013, ko je MELLs ratificiral še San Marino.

Časovni razpon kaže, da ratificiranje MELLs kljub fleksibilnemu pristopu k vsebini in območju (gl. spodaj) ni politično, pravno in upravno nevtralnno oz. enostavno dejanje. Razlogi za zamike so zelo različni. Bivše socialistične države so bile npr. motivirane za ratifikacijo MELLs zaradi približevanja Evroatlantskim povezavam, zato so to opravile zgodaj. Na drugi strani so bili predstavniki ZK zelo aktivni pri oblikovanju besedila (v smislu zavzemanja za večjo fleksibilnost in nižjo stopnjo pravne vezanosti), konservativne vlade pa so se od leta 1985 dalje, ko je bila MELLs odprta za podpis in

ratifikacijo, obojemu vztrajno upirale - to se je zgodilo šele z nastopom laburistične vlade leta 1997 oz. 1998, ki je v spremljajočem dokumentu (White Paper) pojasnila koristi ratifikacije MELLs (Himsworth, 2012).

Podobno velja za Francijo – tudi njeni predstavniki so bili zelo aktivni pri pripravi besedila in celo podpisali so jo takoj (15. oktobra 1985), le pri ratifikaciji se je zapletlo. Pri tem pravni pomisleki niso igrali ključne vloge, pač pa možnost monitoringa s strani SE in dejstvo, da je bila decentralizacija z reformo v letu 1982 uveljavljena na višjem nivoju, kot ga “zahteva” MELLs (Hertzog, 2012). Pri Belgiji je del “zamude” mogoče pripisati državni ureditvi - zvezni parlament je namreč MELLs ratificiral že leta 2000, toda akt ni bil objavljen v državnem uradnem glasilu, dokler ga niso ratificirali tudi ostali zakonodajni organi te države – to pa se je zgodilo šele leta 2004 (Bouvier, 2012). Vprašanje je, ali na čas ratificiranja kaj vpliva velikost države. Iz Tabele 1 bi lahko sklepali, da ne, saj sta npr. Luksemburg in Liechtenstein MELLs ratificirala že leta 1987 oz. 1988, Monako in San Marino pa šele 2013.

3.3 Vsebina

Iz večih določb MELLs je razvidna ambivalentnost med obsegom pravne veljave in njeno uspešnostjo – po eni strani naj bi bila namreč MELLs polno zavezujoča mednarodna pogodba, ki bi vsebovala pravne obveznosti, ne le spiska želja, po drugi strani se je težnja po šibitvi uspešnosti teh določb uveljavila na več načinov (Himsworth, 2015). Eden od teh je uporaba terminologije oz. jezika.⁵ Besedilo MELLs je namreč na nekaterih mestih nejasno oz. neprecizno in je zato po eni strani manj pomembno in uporabno v politikah držav do občin, po drugi strani pa ima manjšo zavezujočo moč. Vzrok za to pa ni površnost, ampak bolj to, da so avtorji MELLs tako želeli v duhu kompromisa, ali pa zato, ker ni bilo politične volje, da bi šli dlje (Vlaj, 2006).

Drugi, bolj neposreden način za manjšo uspešnost, pa so določbe MELLs, ki države pooblašajo, da določijo obseg uporabe MELLs. Tipičen primer za slednje je določba 12. člena MELLs, ki državam omogoča izbor določb, ki jih bodo zavezovale (t.i. pozitivni sistem a-la-carte; Akermark, 1999). Svoboda te izbire pa je omejena kvantitativno in kvalitativno, saj je določeno, koliko določb prvega dela MELLs (dvajset od tridesetih) in iz katerih členov je najmanj treba izbrati (vsaj deset od štirinajst določenih, t. i. prisilno jedro – compulsory nucleus; Tabela 2).

Tabela 2: “Prisilno” jedro MELLs

ČLEN / ODSTAVEK	VSEBINA
2	Ustavni in zakonski temelji za lokalno samoupravo
3 / 1, 2	Pojem lokalne samouprave – “bistveni del javnih zadev”; demokratično upravljanje & odgovornost izvršilnih organov
4 / 1, 2, 4	Področje dejavnosti lokalne samouprave – določenost temeljnih pooblastil in nalog; “splošna pristojnost”; “polna in izključna” pooblastila
5	Varstvo meja
7 / 1	“prosto izvajanje” funkcij
8 / 2	Omejitev upravnega nadzora na ustavnost in zakonitost
9 / 1, 2, 3	Finančni viri – primernost; sorazmernost; pristojnost določanja višine davkov in prispevkov
10 / 1	Pravica do sodelovanja
11	Pravno varstvo lokalne samouprave

Določba 12. člena MELLs je bila vnešena v osnutek MELLs že v zgodnji fazi postopka, saj so predstavniki številnih držav opozorili, da bo sicer težko uveljaviti določena načela, ki so neskladna z domačimi pravili (Himsworth, 2015). Pragmatični oz. fleksibilni pristop pojasnjuje SE v poročilu (Explanatory Report) s temile besedami (Council of Europe, 1985): “The formulation of the principles of local self-government laid down in Part I of the Charter had to try to reconcile the wide diversity of legal systems and local government structures existing in the member states of the Council of Europe”.

Čeprav je namreč stališče o lokalni samoupravi kot bistvenem elementu sodobne demokratične ureditve države enotno, pa pri uresničevanju koncepta lokalne samouprave med posameznimi državami obstajajo pomembne razlike, in to tako na normativni kot dejanski ravni. Pri tem gre vedno za iskanje nekakšnega ravnovesja med državnim centralizmom na eni ter samostojnostjo samoupravnih lokalnih skupnosti na drugi strani. Glede tega kaže opozoriti, da obstaja v teoriji več koncepcij oz. stališč o vlogi lokalne samouprave: 1) stališča, ki se popolnoma podrejujejo državi in vidijo v samoupravnih lokalnih skupnostih samo instrument za izvrševanje ciljev države, 2) stališča, po katerih je država samo "subsidiarna" organizacija, ki naj opravlja le tiste zadeve, ki jih posameznik ali prostovoljna združenja posameznikov ne morejo opraviti same, in 3) večinska, "srednja stališča", ki temeljijo na ideji politične decentralizacije. Ta stališča upoštevejajo dejstvo, da obstaja centralna država, da pa obstajajo tudi "izvirni" lokalni interesi, ki jih državni zakonodajalec priznava in njihovo upravljanje zaupa lokalnim organom, ki so v določenem obsegu samostojni v odnosu do državne oblasti. Poudarjajo torej, da meje in okvir delovanja lokalne samouprave določajo ustava in zakoni, znotraj pa je delovanje samoupravnih lokalnih skupnosti samostojno in državno

poseganje v to ni dopustno. Kakšen koncept lokalne samouprave je oz. bo uveljavljen v neki državi, je odvisno od vrste dejavnikov, npr. od temeljev ustavnopravne ureditve, ciljev neposrednega uresničevanja in izvajanja oblasti, vloge in položaja lokalne samouprave v okviru celotne državne in družbene ureditve, zgodovinske tradicije ipd. (podr. v Grafenauer & Brezovnik, 2006).

Za sodobne sisteme lokalne samouprave je torej značilno, da so zasnovani na konceptu politične decentralizacije, pri čemer veliko vlogo igra načelo subsidiarnosti, ki pravno-tehnično še ne deli nalog na državne in samoupravne lokalne, služi pa kot temelj interpretacije, kriterij presoje in opora pri naporu, da se vertikalna delitev nalog, funkcij in javnih služb opravi dosledno in koherentno v korist najnižje stopnje, ki jih je še sposobna opravljati. Pri tem je, kot je razvidno, izrednega pomena kapaciteta samoupravnih lokalnih skupnosti in njihovih organov v organizacijskem, strokovnem, finančnem in drugem smislu. V sedanjem času se načelo subsidiarnosti razume kot opora demokratičnosti ter kakovosti javnega odločanja in javnih služb (Koprić et al., 2014).

Primerjalna študija CDLR (2007) na podlagi analize devetih evropskih držav temeljne vrste funkcij občin deli v štiri t. i. kompetenčne profile:

Tabela 3: Kompetenčni profili samoupravnih lokalnih skupnosti

PROFIL	SOCIALNI	GOSPODARSKI	PROSTORSKI/ OKOLJSKI	JAVNI RED
FUNKCIJE	socialno varstvo, zdravstvo, izobraževanje, kultura, šport	domicilne storitve (voda, smeti, ogrevanje), energetika, ceste, prevoz, gospodarski razvoj	prostorsko in drugo načrtovanje	vzdrževanje javnega reda in miru, požarna in nujna reševalna služba

Vir: CDLR (2007).

Na tej podlagi je nato mogoče primerjati države med seboj, in sicer tako, da analiziramo kombinacije profilov in smeri, v katerih se gibljejo (krepitev ali šibitev).⁶ CDLR (2007) ugotavlja, da:

- 1) držav ni več mogoče razvrščati v tipe, za katere je značilna neka posebnost v smislu pristojnosti in funkcij,
- 2) je mnenje o tem, katere funkcije je mogoče prenesti na občine, močno pogojeno z zgodovino institucij posamezne države in
- 3) trendi kažejo, da občine in njihove povezave funkcije lahko bodisi pridobijo bodisi izgubijo.

V Evropi ločimo tri glavne modele lokalne samouprave:

- 1) francoski,
- 2) nemški in
- 3) britanski.

Francoski model je najbolj vplival na ostale države, razen na Veliko Britanijo. Temelji na ideji decentralizacije, ozkem delovnem področju samoupravnih lokalnih skupnosti in strogem nadzoru države. Te značilnosti, ki so se oblikovale po revoluciji leta 1789, imajo zgodovinske razloge. Francoske občine so zelo majhne, zato se je dobro razvilo medobčinsko sodelovanje.

Temelji nemške lokalne samouprave segajo v samoupravo mest in podeželja v 12. stoletju. V sedanjem času nemški model temelji na ideji decentralizacije, razlikovanju med izvirnimi in prenesenimi nalogami in enotirnem sistemu upravljanja.

Britanska lokalna samouprava je zgodovinsko gledano najbolj zakoreninjena in je rezultat osmih stoletij dolgega razvoja. Nanjo sta najbolj vplivala boj med kraljem in plemiči ter težnje meščanstva. Vsa državna oblast se izvaja preko lokalnih skupnosti, ki so zastopane v spodnjem domu Parlamenta in so mu "podrejene" kot tvorcu prava. Samoupravne lokalne skupnosti niso antipod države, ampak neke vrste njeni izvršilni organi. Ne poznajo delitve na izvirne in prenesene naloge – vse naloge so javne in temeljijo na zakonu. Samoupravne lokalne skupnosti si ne morejo same določati pristojnosti, prav tako ne poznajo ustavne garancije lokalne samouprave.

V literaturi se za primerjavo sistemov lokalne samouprave praviloma uporabljajo naslednji kriteriji: 1) funkcije, 2) teritorij in 3) politični sistem, znotraj njih pa je oblikovanih več podkriterijev.

Tabela 4: Primerjava sistemov lokalne samouprave

FUNKCIJE	VERTIKALNA DELITEV NALOG
	OBSEG NALOG
	FINANČNA AVTONOMIJA
TERITORIJ	VELIKOST & PRISTOP K ZDRUŽEVANJU
POLITIČNI SISTEM	VODENJE & DELITEV PRISTOJNOSTI
	PARTICIPACIJA
	PREPLETANJE LOKALNEGA IN DRŽAVNEGA

Vir: Kuhlmann & Wollmann (2014).

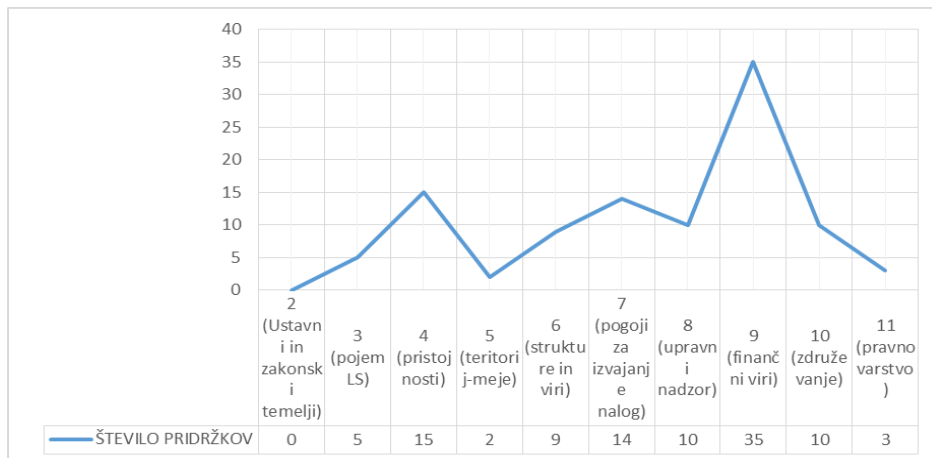
Teritorialna organiziranost članic EU je zelo različna, in to tako na državni kot na nižjih ravneh. Trenutno na ravni EU obstaja okoli 90.000 lokalnih in regionalnih oblasti. Občina velja za temeljno enoto teritorialne organiziranosti. Leta 2011 je imela povprečna občina v EU 5.630 prebivalcev in je obsegala 49 km², pri čemer je treba poudariti, da med posameznimi članicami obstajajo velike razlike – na Češkem, v Franciji in na Slovaškem so imele občine npr. povprečno manj kot 2000 prebivalcev, torej bistveno manj kot v Sloveniji (okoli 10.000), v Veliki Britaniji pa 152.680. Razmerje med povprečnim številom prebivalcev je bilo leta 2007 1 proti 85, med povprečno velikostjo pa 1 proti 310. Leta 2011 je bilo na ravni EU skoraj 80% občin v zgolj petih državah – 41% v Franciji, 13% v Nemčiji, 9% v Španiji in Italiji ter 7% na Češkem.

Podobno kot teritorialna organiziranost je tudi stopnja finančne (de)centralizacije različna. Stopnjo centralizacije lokalnih ravni ponavadi merimo z deležem javne porabe in pobranih prihodkov na lokalni ravni v BDP. Oba deleža se večinoma ujemata, saj razlika nastaja le v stopnji zadolženosti lokalnih ravni. Delež lokalne javne porabe in prihodkov med članicami EU se tako giblje med 0,8% BDP na Malti in 37,5% BDP na Danskem. Omenjene države z velikim številom občin imajo delež prihodkov (podobno velja tudi za porabo) v BDP blizu povprečja EU, saj se ti deleži gibljejo med 6,2% v Španiji in 15,3% v Italiji, medtem ko je povprečje EU 11,8%. V kolikor te deleže primerjamo z deleži na ravni države, lahko ugotovimo, da je najvišja stopnja avtonomije v Italiji (torej visok delež lokalnih prihodkov v BDP kaže na največjo decentralizacijo med izbranimi državami). V Sloveniji je delež pobranih prihodkov na lokalni ravni v letu 2012 dosegel 9,8 % BDP, kar predstavlja dobro petino vseh javnih prihodkov v Sloveniji. Podobna stopnja avtonomije je še v Franciji, kjer je delež lokalnih prihodkov v skupnih prihodkih podoben. Večji delež imajo, kot že omenjeno, v Italiji, sledi Češka, manjši delež kot v Sloveniji pa je v Nemčiji in Španiji (okoli 17% vseh javnih prihodkov) (Rakar, Tičar & Klun, 2017; podr. v Brezovnik et al., 2016).

Poleg teh razlik se na ravni EU kažejo še razlike v uvrstitvi lokalne samouprave v upravnih sistem držav in pri njihovih nalogah – glede na to je slika lokalne samouprave v EU zelo pisana, razlike pa so bolj opazne kot podobnosti. Ne glede na opisane razlike med članicami EU je mogoče ugotoviti, da jim je skupno iskanje »idealne velikosti« občin, ki naj bi zagotovila tako lokalno demokracijo in identiteto kot ekonomsko učinkovitost v zagotavljanju javnih storitev (CEMR, 2008; Pevcin, 2013). Ta naloga je še posebej aktualna v zadnjih letih zaradi finančne in gospodarske krize.

Glede na vse opisane razlike je razumljivo, da je število pridržkov ob ratifikaciji MELLs relativno veliko (Slika 2).

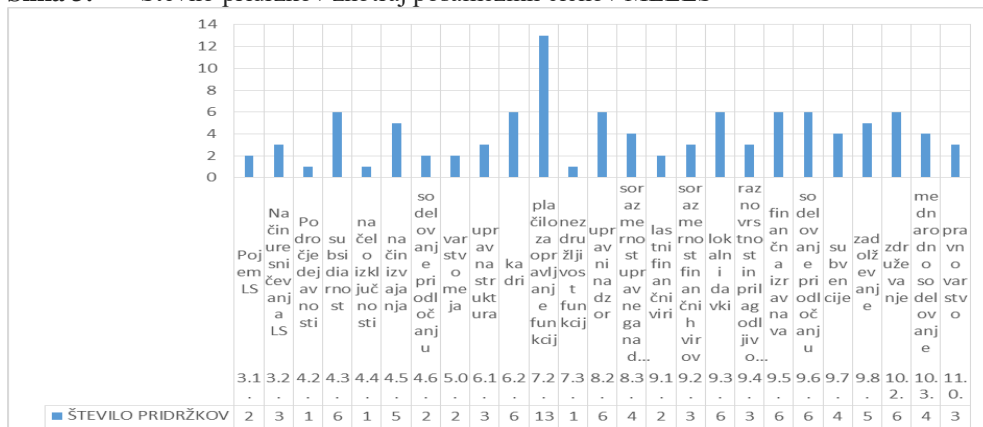
Slika 2: Število pridrzkov po posameznih določbah MELLs



Vir: Svet Evrope (2016).

Iz Slike 2 izhaja, da je največ pridrzkov na področju finančnih virov (35), kar je presenteljivo, saj so ustrezní finančni viri pogoj za dejansko uveljavitev lokalne samouprave. Natančnejši pogled pokaže, da je znotraj tega člena največ pridrzkov v zvezi z lokalnimi davki (6) in finančno izravnavo (6) (Slika 3). Razlogi za pridrške so različni. Pri Belgiji je to npr. ustavna določba o univerzalnosti davkov, ki je državna pristojnost in (očitna) nepripravljenost, da bi spremenili ustavo v smeri določbe MELLs (De Becker, 2013).

Slika 3: Število pridrzkov znotraj posameznih členov MELLs

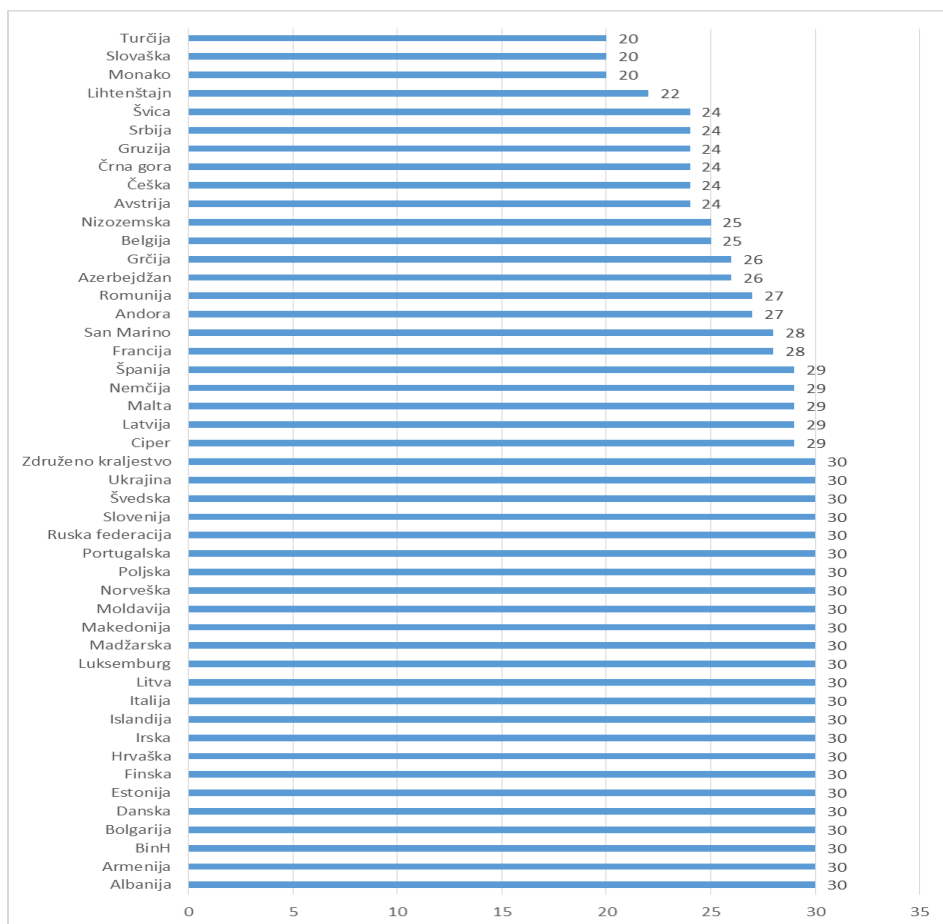


Vir: Svet Evrope (2016).

Poleg pridržkov so nekatere države dele MELLs ratificirale zgolj pogojno. Gre za štiri področja, in sicer na vsakem po ena pogojna ratifikacija: način uresničevanja lokalne samouprave (člen 3.2), načelo izključnosti (člen 4.1), diskrecija pri izvajanju prenesenih nalog (člen 4.5) in kadri (člen 6.2).

Ne glede na to je mogoče ugotoviti, da le majhen del držav ni sprejel vseh “jedrnih” določb MELLs (Himsworth, 2015). Opozoriti pa je treba, da določene države niso izrecno določile, s katerimi določbami MELLs so vezane, čeprav 12. člen MELLs to terjaja – v tem primeru štejemo, da so sprejele vse določbe MELLs (Slika 4).

Slika 4: Število sprejetih določb MELLs po državah



Vir: Svet Evrope (2016).

3.4 Prostor

Čeprav so MELLs ratificirale vse članice SE, s tem območje Evrope še ni pokrito v celoti. Bele lise ostajajo Belorusija, Vatikan in – če Evropo razumemo v najširšem smislu – Kazahstan. Poleg tega je treba omeniti določbo 16. člena MELLs, ki državam omogoča, da določijo območje, na katerem bo MELLs veljala. Čeprav se te določbe države ne poslužujejo pogosto, primeri obstajajo. Danska je npr. izvela območje Grenlandije in Ferskih otokov, Nizozemska pa območja izven Evrope. Nekatere države so izjavile, da ne morejo jamčiti uveljavljanja MELLs na določenih območjih, npr. Azerbejdžan za območja, glede katerih obstaja spor z Armenijo (Gorski Karabah), podobno velja za Gruzijo (Abhazija in Južna Osetija). Drugače pa velja npr. za Ciper, kjer le-ta ni podal izrecne izjave glede severnega dela Cipra, ki je pod turško upravo; enako velja za Moldavijo in območje Transistrie. Poleg tega ostajajo “nepokrita” tudi območja Kosova in Krina (povzeto po Himsworth, 2015).

Do enakega učinka pa lahko pripelje tudi sklicevanje na 13. člen MELLs, ki državam omogoča, da ob deponiranju svoje listine o ratifikaciji, sprejemu ali odobritvi posebej navedejo posamezne vrste lokalnih ali regionalnih oblasti, na katere nameravajo omejiti uporabo listine ali ki jih nameravajo izključiti iz njene uporabe. Na tej podlagi je ZK navedlo, da uporabo MELLs omejuje na lokalne oblasti v Angliji, Walesu in na Škotskem. To posledično pomeni, da MELLs ne velja za precejšnji del območja ZK – Severno Irsko, regionalno raven na Škotskem in Walesu, širše območje Londona, otok Man, Kanalski otoki, Gibraltar ter suvereni bazi na Cipru (Akrotiri in Dhekelia) (Himsworth, 2012 & 2015).

Če povzamemo, potem lahko ugotovimo, da kljub polni ratifikaciji v smislu držav članic SE na območju Evrope v širšem smislu obstaja še kar nekaj območij, ki z MELLs niso “pokrita”.

4 Zaključek

Gledano kot celota, je ratifikacija MELLs s strani vseh držav članic SE uspeh. Tega dejstva ne zmanjšujejo niti dolgo časovno obdobje od zametka MELLs leta 1953 do popolne ratifikacije leta 2013 niti uveljavljeni pridržki. Če se omejimo zgolj na bivše socialistične države, potem lahko ugotovimo, da jim je MELLs v ključnem trenutku tranzicije nudila vzorec, na podlagi katerega so lahko oblikovale ustavni in zakonski okvir lokalne samouprave.⁷ V kasnejšem razvoju pa je samoupravnim lokalnim skupnostim nudila “orožje” za varovanje pravic v razmerju do države – to je npr. lepo vidno iz judikature slovenskega ustavnega sodišča, v kateri se samoupravne lokalne skupnosti vedno sklicujejo tudi na določbe MELLs (Rakar, 2015). Poleg tega je MELLs prispevala tudi k nastanku drugih mednarodnih dokumentov in pobud, npr. referenčnega okvira za regionalno demokracijo (Reference Framework on Regional Democracy)⁸ in svetovne listine lokalne samouprave (World Charter of Local Self-

Government)⁹ (podr. v Himsworth, 2015). Na koncu pa je treba ponovno opozoriti, da podpis in ratifikacija MELLs ne pomenita konca zgodbe – na tej točki se “življenje” namreč šele začne. Določbe MELLs je treba uresničevati, in to tako na ravni predpisov kot dejanskega delovanja. K temu lahko pripomorejo tako monitoringi SE kot sklicevanje samoupravnih lokalnih skupnosti na njene določbe v sodnih in drugih postopkih.

Opombe:

¹ Skupna zastava in himna negativno vplivata na prepoznavnost SE v razmerju do EU.

² SE je organiziral več srečanj ministrov, pristojnih za lokalno samoupravo, na katerih so obravnavali probleme s tega področja. Leta 1975 je npr. ustanovil stalno Evropsko konferenco ministrov, odgovornih za lokalno samoupravo.

³ Le-ta se je leta 1994 preimenovala v Kongres lokalnih in regionalnih oblasti Evrope (*Congress of Local and Regional Authorities* – CLRAE).

⁴ V državah s čistim dualizmom, najbolj značilen predstavnik je ZK, kjer je ratifikacija zaupana izvršni veji oblasti, mednarodna pogodba ne more učinkovati v notranjem pravu, če ni sprejeta notranja zakonodaja, ki ji da učinek veljavnosti (Škrk, 2006).

⁵ Za vlogo predstavnikov ZK pri tem gl. Himsworth (2012).

⁶ Za stanje v izbranih državah v tej analizi leta 2007 gl. CDLR (2007).

⁷ Poljska je npr. MELLs ratificirala že 1992, novo ustavo pa sprejela 1997 (podr. Swianiewicz, 2011). Latvija je reformo lokalne samouprave oprla na načela MELLs že pred njeno ratifikacijo leta 1996 (Vilka, 2011). Enako velja za Slovenijo (Vlaj, 2002).

⁸ Gl. http://www.coe.int/t/congress/texts/conventions/cadre_reference_en.asp (pridobljeno 15. 3. 2017).

⁹ Gl. <http://www.un.org/ga/habitat/statements/docs/coe.html> (pridobljeno 15. 3. 2017).

Literatura:

Akermark, S. S. (1999). Reservation Clauses in Treaties Concluded within the Council of Europe. *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 48, No. 3 (Jul., 1999), str. 479-514.

Aust, A. (2002). *Modern Treaty Law and Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bouvier, J. (2012). Local Government in Belgium. V A. M. Moreno (ed.), 2012. *Local Government in the Member States of the European Union: A Comparative Legal Perspective* (str. 45-68). INAP.

Brezovnik, B., Finžgar, M. & Oplotnik, Ž. (2016). Fiscal decentralisation in Slovenia, (Book series Intergovernmental fiscal relations), *Lex localis*. Maribor: Institute for Local Self-Government and Public Procurement.

Buergenthal, T. (1992). *Self-executing and non-self executing treaties in national and international law*. Leiden, Boston: Brill Nijhoff.

Cassese, A. (2005). *International Law* (2nd Ed.). Oxford: Oxford University Press.

European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) (2007). *Good practices in intermunicipal co-operation in Europe* (Report of the European Committee on Local and Regional Democracy).

Council of European Municipalities and Regions (CEMR) (2008). *Balancing Democracy, Identity and Efficiency – Changes in local and regional structures in Europe*.

- Council of Europe (2017a). https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122/signatures?p_auth=RZBYMIGz (pridobljeno 15. 3. 2017).
- Council of Europe (1985). Explanatory Report to the European Charter of Local Self-Government. Strasbourg, 15.X.1985.
- Council of Europe (2006). The European Charter of Local Self-Government - 20th Anniversary: Proceedings. Strasbourg.
- Council of Europe (2017b). <http://www.coe.int/en/web/about-us/our-member-states> (pridobljeno 15. 3. 2017).
- Council of Europe (2017c). <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122> (pridobljeno 15. 3. 2017).
- De Becker, A. (2013). Belgium – Local Government in Belgium: A “Catch 22” between autonomy and hierarchy. V C. Panara & M. Varney (eds.), *Local Government in Europe. The “fourth level” in the EU multilayered system of governance* (str. 26-51). London, New York: Routledge.
- European Charter of Municipal Liberties. Dostopno na www.ccre.org/docs/charter_municipal_liberties.pdf (pridobljeno 15. 3. 2017).
- Evropska unija (2017). Dostopno na https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/anthem_sl (pridobljeno 14. 3. 2017).
- Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Dostopna na <http://www.varuh-rs.si/pravni-okvir-in-pristojnosti/mednarodni-pravni-akti-s-podrocja-clovekovih-pravic/svet-evrope/evropska-konvencija-o-varstvu-clovekovih-pravic-in-temeljnih-svoboscin/> (pridobljeno 14. 3. 2017).
- Grafenauer, B. & Brezovnik, B. (2006). *Javna uprava*. Maribor: Pravna fakulteta.
- Hertzog, R. (2012). Local Government in France. V A. M. Moreno (ed.), 2012. *Local Government in the Member States of the European Union: A Comparative Legal Perspective* (str. 203-232.). INAP.
- Himsworth, C. M. G. (2012). Local Government in the UK. V A. M. Moreno (ed.), 2012. *Local Government in the Member States of the European Union: A Comparative Legal Perspective* (str. 663). INAP.
- Himsworth, C. M. G. (2015). *The European Charter of Local Self-Government. A treaty for local democracy*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Koprić, I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V. & Lalić Novak, G. (2014). *Upravna znanost - Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
- Kuhlmann, S. & Wollmann, H. (2014). *Introduction to comparative public administration: administrative systems and reforms in Europe*. Cheltenham; Northampton: E. Elgar.
- Pevcin, P. (2013). Costs and efficiency of municipalities in Slovenia. *Lex localis - Journal Of Local Self-Government*, 11(3), 531–543.
- Rakar, I. (2015). Reception of The European Charter of Local Self-Government in the Case-Law of Slovenian Constitutional Court (Working Paper). Dostopno na https://www.researchgate.net/profile/Iztok_Rakar
- Rakar, I., Tičar, B. & Klun, M. (2017). *Local Self-Government in Slovenia*. Ljubljana: Fakulteta za upravo (v pripravi).
- Reference Framework on Regional Democracy). Dostopno na http://www.coe.int/t/congress/texts/conventions/cadre_reference_en.asp (pridobljeno 15. 3. 2017)
- Sancin, V. (2009). *Mednarodno pravo v hierarhiji pravnih virov EU in njenih članic*. Ljubljana: Uradni list RS.

- Škrk, M. (2006). Ustavnosodna presoja mednarodnih pogodb. *Revus*, let. 6, str. 73-96.
- Svet Evrope (2016). MS Excell tabela s podatki (dostopna pri avtorju prispevka).
- Swianiewicz, P. (2011). Poland_ Europeanization of Subnational Governments. V J. Loughlin, F. Hendriks & A. Lidström, (eds.), *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe* (str. 480-504). Oxford: Oxford University Press.
- Ustava Republike Slovenije (URS), Ur. l. RS, št. 33/91-I in novele.
- Vilka, I. (2011). Latvia: Experiments and Reforms in Decentralization. V J. Loughlin, F. Hendriks & A. Lidström, (eds.), *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe* (str. 596-617). Oxford: Oxford University Press.
- Vlaj, S. (2002). Komentar 9. člena Ustave Republike Slovenije. V L. Šturm (ur.), *Komentar Ustave Republike Slovenije* (str. 152-158). Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije.
- Vlaj, S. (2004). Lokalna samouprava. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Vlaj, S. (2006). Aktualna vprašanja evropske lokalne samouprave. *Lex localis*, letnik IV, številka 1, leto 2006, str. 37-56.
- World Charter of Local Self-Government. Dostopno na <http://www.un.org/ga/habitat/statements/docs/coe.html> (pridobljeno 15. 3. 2017).

Evropska listina lokalne samouprave in ustava

FRANC GRAD

Povzetek Prispevek obravnava vsebinsko skladnost med slovensko ustavo in Evropsko listino lokalne samouprave. Avtor ugotavlja, da je ustava bila pripravljena v duhu Listine, zato vsebinsko ne odstopa od nje. Vendar ustava ne ureja nekaterih pomembnih stvari, ki jih ureja listina, ali pa jih ureja zgolj na splošni ravni, kar pomeni, da njihovo urejanje prepušča v celoti ali delno zakonu. Ne glede na to pa je ustava vsebinsko enako kot MELLS vzpostavila nekatera temeljna načela, ki so bistvena za položaj lokalne samouprave. Gre zlasti za ustavno garancijo lokalne samouprave, za omejitve nadzora državnih organov nad delovanjem lokalne samouprave kot tudi za financiranje lokalne samouprave. Glede nekaterih pomembnih vidikov položaja lokalne samouprave pa je šla celo naprej, kar velja zlasti za obvezen referendum pri ustanavljanju občin ter za to, da v primeru neskladnosti lokalnih predpisov z Ustavo ter v primeru spora o pristojnosti o tem odloča neposredno Ustavno sodišče.

Ključne besede: • ustava • lokalna samouprava • Evropska listina lokalne samouprave • Slovenija

NASLOV AVTORJA: dr. Franc Grad, profesor, Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta, Poljanski nasip 2, 1000 Ljubljana, Slovenija, e-pošta: franc.grad@pf.uni-lj.si.

<https://doi.org/10.4335/978-961-6842-87-7.3> ISBN 978-961-6842-87-7

© 2018 Inštitut za lokalno samoupravo Maribor

Dostopno na <http://books.lex-localis.press>.

1 Uvod

Lokalna samouprava po svetu in tudi v evropskih državah je nadvse različna in tesno povezana s tradicijo, zlasti z demokratično tradicijo kot tudi z ekonomsko razvitostjo (Delcamp, 1999). Razlike pa niso samo v pravni ureditvi lokalne samouprave, temveč so še večje glede dejanskega uresničevanja lokalne samouprave. Vsekakor je mogoče v grobem ugotoviti povezavo s stopnjo družbenega in ekonomskega razvoja in razvitostjo lokalne samouprave. Pravna ureditev lokalne samouprave v sodobnih državah, praviloma obsega ustavno in zakonsko ureditev, poleg tega pa še ureditev v mednarodnih pogodbah.

Ker se torej lokalna samouprava dokaj razlikuje po Evropi, je nadvse pomembno prizadevanje Sveta Evrope, ki izhaja iz prepričanja, da je lokalna samouprava eden pglavitnih temeljev sodobne demokracije. Zato si Svet Evrope prizadeva vzpostaviti v Evropi čim bolj enotne standarde lokalne samouprave. V ta namen je leta 1985 sprejel posebno mednarodno pogodbo o lokalni samoupravi, imenovano Evropska listina lokalne samouprave, na njeni podlagi pa še nekatere druge pomembne dokumente.

Listina vsebuje demokratično sporočilo in politično filozofijo, ki pomeni normativno utrditev tistih najmanjših standardov, ki so lahko skupni evropskim državam, pri čemer pa se zaveda, da je lokalna samouprava nastala v Evropi na različen način in ima različno tradicijo. Listina je nastala kot plod evropske (predvsem celinske) demokratične prakse na področju lokalne samouprave, njenega vpliva pa ni mogoče zožiti samo na njeno pravno veljavnost, temveč pomeni podlago za razumevanje pomena lokalne samouprave, tako na političnem kot tudi na strokovnem, teoretičnem področju, ter za njen prihodnji razvoj v Evropi (Grad, 1998). Evropska listina lokalne samouprave že v uvodnem delu ugotavlja, da je cilj Sveta Evrope doseči čim večjo enotnost med njegovimi članicami zaradi zaščite in uresničevanja idealov in načel, ki so njihova skupna dediščina.

Evropska listina lokalne samouprave (v nadaljevanju: MELLs) je po svoji pravni naravi mednarodna pogodba, ki je bila sprejeta v okviru Sveta Evrope in ga članice Sveta Evrope na različen način inkorporirajo v svoj pravni red¹. Marsikatera od konvencij sprejetih v okviru Sveta Evrope je bila v praksi bolj malo upoštevana, ta pa ima resnično velik vpliv na razvoj lokalne samouprave v Evropi. In to kljub temu, da nima mehanizma, ki bi sankcioniral kršitve konvencije, kot jo ima Konvencija o človekovih pravicah. Pač pa deluje na bistveno mehkejši način, s tem, da sprejema različne resolucije in priporočila, torej pravno neobvezujoče dokumente (*soft law*), ki pa imajo zelo močan vpliv na razvoj in sistem lokalne samouprave v državah članicah.

Naša država je ratificirala MELLs brez pridržkov, ki jih listina sicer omogoča, kar kaže, da je štela, da je vsebina listine skladna z našo ustavno ureditvijo, s tem pa tudi, da so vrednote vsebovane v tej listini skladne z vrednotami v naši ustavi. Končno pa je treba upoštevati tudi, da je ob vstopu v Evropsko unijo naša država prevzela temeljne

vrednote in pravno ureditev Evropske unije, med katerimi je demokratičnost in znotraj tega načelo subsidiarnosti eno najpomembnejših.

2 Pravna ureditev lokalne samouprave

Zgodovinsko gledano je bila sodobna lokalna samouprava ustanovljena z zakonom, ki ji je tudi zagotavljal njen položaj (Šmidovnik, 1995). V sodobnih demokratičnih ureditvah pa praviloma že ustave vsebujejo temeljna načela ureditve lokalne samouprave. To je poudarjeno tudi v MELLIS, ne sicer kot obveza, ker tega povesod ni mogoče udejanjiti, temveč kot usmeritev. Minimalna pravna garancija lokalne samouprave, ki jo zahteva listina, je torej zakon, zaželjena pa je najvišja pravna garancija, se pravi ustavna garancija.

Urejanje lokalne samouprave že v ustavi je nadvse pomembno za položaj lokalne samouprave, saj je njen položaj zagotovljen z ustavo in vanj država ne more posegati, temveč ga z zakoni lahko le razčlenjuje v okviru ustavnih določb (Grad, Kaučič, Zagorc, 2016). Zagotovitev lokalne samouprave že z ustavo pomeni, da država ne more odpraviti lokalne samouprave. Čim podrobnejša je ustavna ureditev, manjša je možnost države, da z zakonom poseže v položaj lokalne samouprave. Ustavna garancija lokalne samouprave pravzaprav postavlja lokalno skupnost (vsaj na načelni ravni) v enakopraven položaj z državo.

Sodobne ustave praviloma vsebujejo tudi temeljna načela ureditve lokalne samouprave². Gre za novejši pojav, kajti starejše ustave o tem niso govorile, kar je bilo povezano s položajem lokalne samouprave, ki se je sprva razumela zgolj kot oblika decentralizacije državne uprave. Vendar se tudi novejše ustave med seboj zelo razlikujejo, tako glede obsega kot tudi glede načina urejanja lokalne samouprave.

Ne glede na to, ali je lokalna samouprava urejena v ustavi in ne glede na to, v kakšnem obsegu je urejena, je vendarle povesod v največjem delu urejena z zakoni. Če je njen položaj v temeljih urejen že v ustavi, je zakonu prepuščena predvsem konkretizacija ustavne ureditve. Če pa je ustavna ureditev zelo skopa ali pa še boljše, če je sploh ni, je zakonska ureditev lokalne samouprave bistveno bolj pomembna za sam položaj lokalne samouprave, saj je ta predvsem ali pa kar v celoti vzpostavljen z zakonom.

Vse bolj pomembno pa je tudi mednarodnopravno urejanje lokalne samouprave, ki pa nima večjega pomena na globalni ravni, temveč je omejeno na posamezne dele sveta. V tem pogledu ima posebno mesto Evropska listina lokalne samouprave, ki je vzpostavila osnovne standarde na tem področju z območje članic Sveta Evrope, kar v praksi pomeni na večini evropske celine.

Različno je urejena lokalna samouprava tudi, če gre za enovito unitarno ali pa za zvezno (federativno) državo. V federativno urejenih državah (kot npr. v Švici, Avstriji in ZR Nemčiji) je namreč lokalna samouprava praviloma urejena samo ali predvsem v ustavah

federalnih enot, ki jim je praviloma prepuščena tudi zakonska ureditev lokalne samouprave.

Temeljna izhodišča za ureditev našega sistema lokalne samouprave so dana že v ustavi, naprej razčlenjena pa zlasti v zakonu o lokalni samoupravi in drugih zakonih s tega področja. Poleg tega pa je lokalna samouprava urejena v Evropski listini lokalne samouprave, ki jo je Slovenija ratificirala in je zato del slovenskega pravnega reda³. Pomemben del pravne ureditve lokalne samouprave so tudi odločbe ustavnega sodišča, ki so na tem področju še posebej pomembne in tudi številne.

3 Ustavna ureditev lokalne samouprave

3.1 Splošno

V sodobnem razvoju ustavnosti se je ustava kot najvišji pravni in politični dokument neke države uveljavila kot akt, ki zagotavlja demokratično organizacijo in delovanje države, ter kot temeljni garant varstva pravic in svoboščin posameznika. Ustava je po svojem mestu v hierarhiji pravnih aktov pravni akt z največjo veljavo v pravnem redu države. Zato morajo biti z ustavo usklajeni vsi drugi pravni akti, ki sestavljajo pravni red države (Grad, Kaučič, Zagorc, 2016).

Ustavna ureditev lokalne samouprave se dokaj razlikuje po državah, različno tako po obsegu kot tudi glede izbora a vprašanj, ki so konstitucionalizirane. Nekatere ustave urejajo lokalno samoupravo zelo obsežno in podrobno. Tak primer je zlasti avstrijska ustava (Moreno, 2012), ki vsebuje obširno in zelo podrobno ureditev lokalne samouprave, v kateri med drugim določa notranjo organizacijo občin, njene organe, volitve teh organov itd. (Gre za tako podrobno urejanje, ki je drugje običajno pretežno ali v celoti zakonska materija. Nekatere ustave so pri tem bolj skope, kot npr. francoska, druge pa urejajo lokalno samoupravo bolj podrobno, kot npr. avstrijska.

Tudi v razmerju do MELLs se ustavne ureditve zelo razlikujejo med seboj, saj so nekatere vsebinsko povzele ali razčlenile bistveno več njenih določb kot druge. Pri tem je treba upoštevati tudi, da so z vidika ustavne materije (*materia constitutionis*) posamezne določbe MELLs različne po pomenu, zato je za nekatere bolj potrebno, da so urejene v ustavi, za druge pa manj. Nekatere so torej ustavnega pomena⁴, za druge pa je čisto dovolj, da so ustrezno upoštevane v zakonski ureditvi lokalne samouprave.

3.2 Ustavna ureditev lokalne samouprave v Sloveniji

Ustavna ureditev lokalne samouprave je primerljiva z drugimi ustavnimi ureditvami, zlasti v Evropi. Pri tem je treba upoštevati tudi, da se je slovenska ustavna ureditev na tem področju v zadnjem četrt stoletju celo manj spreminjala kot druge evropske ureditve. Na drugi strani pa je treba imeti pred očmi tudi, da je lokalna samouprava – čeprav je bila vsebinsko bistveno drugačna od sedanje - tudi po prejšnji ustavni ureditvi

imela dokaj močan položaj, v določenih prvinah pa celo močnejši kot sedaj⁵. Zato je na zakonsko ureditev lokalne samouprave na podlagi veljavne ustave močno vplivala tudi ureditev v prejšnji državi, kljub temu, da je koncept lokalne samouprave v ustavi iz leta 1991 postavljen povsem drugače.

Veljavna ustava je torej uvedla nov sistem lokalne samouprave, ki postavlja lokalno samoupravo v močan položaj v razmerju do države. Lokalno samoupravo ureja ustava v 9. členu ter v členih od 138 do 144, v raznih zvezah pa je omenjena tudi še na drugih mestih v ustavi. Najbolj splošni določbi sta vsebovani v 9. in 138. členu ustave. V 9. členu je namreč določeno, da je v Sloveniji zagotovljena lokalna samouprava, v 138. členu pa je določeno, da prebivalci Slovenije uresničujejo lokalno samoupravo v občinah in drugih lokalnih skupnostih. Oba člena sta načelne narave. Prvi daje ustavno zagotovilo lokalne samouprave, ki je s tem povzdignjena tudi v eno najpomembnejših ustavnih vrednot. Ta ustavna določba zagotavlja, da lokalna samouprava ne more biti ukinjena⁶. Drugi pa postavlja temeljno načelo organizacije lokalne samouprave s tem, da določa občino kot obvezno enoto lokalne samouprave, hkrati pa zagotavlja prebivalcem Slovenije, da uresničujejo lokalno samoupravo ne samo v občinah, temveč tudi v drugih lokalnih skupnostih.

Naša ustava je torej sledila višjemu standardu tako, da je že v splošnih načelih ustave zagotovila lokalno samoupravo. To je bilo tudi v skladu s prejšnjo ustavno tradicije, se pravi ustavno tradicijo Slovenije v jugoslovanski federaciji, kjer je bilo na ustavni ravni občini posvečen kar znaten in pomemben del ustavne ureditve. Čeprav je šlo za močno drugačno zasnovo in ureditev lokalne samouprave, je bil vendar vzpostavljen ustavnopravni standard, po katerem spada lokalna samouprava v ustavno stvarino (*materia constitutionis*). Prejšnja ustavna ureditev lokalne samouprave ni bila samo vsebinsko močno drugačna od sedanje, temveč je bila tudi mnogo podrobnejša.

Naša ustavna ureditev lokalne samouprave je sicer precej skopa v primerjavi z drugimi ustavami, saj ne določa niti temeljnih načel organizacije lokalne samouprave, temveč to v celoti prepušča zakonu (Zakon o lokalni samoupravi – v nadaljnjem besedilu: ZLS). Z ustavnopravnega vidika položaja lokalne samouprave to seveda pomeni, da ustava veliko pomembnih vprašanj za položaj lokalne samouprave prepušča zakonu, kar pomeni tudi, da ustava glede nekaterih pomembnih vprašanj ne zagotavlja ustavne ureditve lokalne samouprave, in s tem tudi ne daje ustavne garancije tej ureditvi⁷.

4 Slovenska ustava in MELLs⁸

4.1 Splošno

Čeprav je ustava v osnovi vsebinsko sledila usmeritvam MELLs, pa nekaterih vprašanj ni uredila ali pa jih ni uredila dovolj podrobno, kar pomeni, da je njihovo urejanje prepustila zakonu. Slednji mora biti sicer po 253. členu ustave v skladu ne samo z ustavo temveč tudi z ratificiranimi mednarodnimi pogodbami, torej tudi z MELLs,

vendar pa je ustavno varstvo višje od mednarodnopravnega. V primerjavi z drugimi ustavami je naša še posebej pomanjkljiva na področju lokalne demokracije, saj ne določa niti temeljnih načel organizacije lokalne samouprave, temveč to v celoti prepušča zakonu (ZLS). To pomeni, da ustava glede tega (pa tudi glede nekaterih drugih pomembnih vprašanj) ne daje ustavne garancije, temveč urejanje teh vprašanj prepušča zakonodajalcu⁹. Ne glede na to pa je Ustava vsebinsko enako kot MELLs postavila nekatera temeljna načela, ki so bistvena za položaj lokalne samouprave. Gre zlasti za ustavno garancijo lokalne samouprave, za omejitev nadzora državnih organov nad delovanjem lokalne samouprave kot tudi za financiranje lokalne samouprave. Glede nekaterih pomembnih vidikov položaja lokalne samouprave pa je šla celo naprej, kar velja zlasti za obvezno izvedbo referendumov pri ustanavljanju občin ter za to, da v primeru neskladnosti lokalnih predpisov z Ustavo ter v primeru spora o pristojnosti med državnimi organi in med organi lokalne samouprave odloča neposredno Ustavno sodišče.

4.2 Podrobnejša primerjava med MELLs in ustavo

4.2.1 Ustavni in zakonski temelji za lokalno samoupravo (2. člen MELLs)

V 2. členu MELLs je določeno naslednje: "Načelo lokalne samouprave se priznava v domači zakonodaji in v ustavi, kjer je to mogoče". Kot že povedano, sodobne ustave praviloma sledijo tej zahtevi in urejajo lokalno samoupravo v ustavi.

Naša ureditev vsekakor ustreza tej zahtevi, v osnovi že z ustavnim zagotvilom iz 9. člena, ki določa, da je v Sloveniji zagotovljena lokalna samouprava. Kot že povedano, je bil standard ustavnega urejanja lokalne samouprave vzpostavljen že v prejšnji ustavni ureditvi, ki je bila glede tega tudi mnogo podrobnejša. Glede na posebnosti političnega sistema pa se je v nekaterih značilnostih tudi bistveno razlikovala od sedanje pravne ureditve lokalne samouprave.

4.2.2 Pojem lokalne samouprave (3. člen MELLs)

V prvem odstavku 3. člena MELLs opredeljuje pojem lokalne samouprave in sicer takole: »Lokalna samouprava označuje pravico in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona urejajo in opravljajo bistveni del javnih zadev v okviru svojih nalog in v korist lokalnega prebivalstva.« Ta opredelitev je zelo pomembna za razumevanje celotne listine, saj določa vsebino in obseg lokalne samouprave, ter določa temelje razmerja med državo in lokalno samoupravo. Ta določba MELLs daje podlago za delovanje lokalne samouprave, saj zahteva, da lokalne skupnosti (seveda v okviru svojih pristojnosti, ki so določene z ustavo oziroma zakonom) ne samo opravljajo, temveč tudi urejajo javne zadeve. Gre za bistveno razliko od stanja v začetku razvoja sodobne lokalne samouprave, ko so lokalne skupnosti samo izvajale naloge, ki so jim bile dodeljene (Šmidovnik, 1995: 33-34). Ta določba pa zahteva tudi t.im regulativno avtonomijo kot bistveni del lokalne samouprave, brez katere ni polne vsebine lokalne

samouprave. Pomemben je tudi izraz »spособnost«, ki pomeni, da morajo biti lokalne oblasti sposobne opravljati svoje naloge, kar pomeni zlasti, da imajo za to zagotovljena ustrezna finančna sredstva (European Charter of Local Self-Government and explanatory report).

Naša ustava tej zamisli delno sledi v prvem odstavku 140. člena, kjer določa:»V pristojnost občine spadajo lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine.« Ustavna formulacija je očitno bistveno ožja od formulacije v listini. To bi lahko pomenilo, da Ustava zožuje vsebino lokalne samouprave zgolj na prebivalstvo občine in zgolj na tiste zadeve, ki jih lahko občina ureja samostojno. Vendar pa je treba to določbo tolmačiti širše kot zgolj gramatikalno in sicer predvsem z uporabo sistematične razlagalne metode. Treba jo je namreč tolmačiti v okviru celotne ustavne ureditve lokalne samouprave, kar pa daje bistveno širšo sliko lokalne samouprave in njenih pristojnosti. Ta pa se v resnici giblje v okviru evropskega koncepta občine, kar seveda pomeni, da gre za lokalno oblast, ki lahko izvajajo svoje oblastvene pristojnosti na vsakogar, ki se nanaša na njenem območju. Obravnavano ustavno določbo pa je seveda treba tolmačiti tudi v okviru pravne ureditve MELLIS, ki je del veljavne pravne ureditve lokalne samouprave v Sloveniji, kar tudi pomeni, da jo je treba tolmačiti širše kot zgolj gramatikalno. Regulativna avtonomija je bila močno izražena v prejšnji ustavni ureditvi, tako je bilo ves čas povsem jasno, da je bistveni del lokalne samouprave, zato je od samega začetka urejena na zakonski ravni.

Drugi odstavek 3. člena določa, da lokalno samoupravo « uresničujejo sveti ali skupščine, ki jih sestavljajo člani, izvoljeni s svobodnim in tajnim glasovanjem na podlagi neposredne, enakopravne in splošne volilne pravice, in imajo lahko izvršilne organe, ki so jim odgovorni. Te določbe na noben način ne vplivajo na reševanje zadev tudi na zborih državljanov, referendumih ali kakšni drugi obliki neposredne udeležbe državljanov, kjer to dopušča zakon. Ta določba je izredno pomembna za demokratično vsebino lokalne samouprave. Enako kot na državni ravni mora tudi lokalna oblast izvirati iz lokalnega prebivalstva¹⁰

Ta izredno kompleksna določba izredno zgoščeno in hkrati splošno ureja demokratično prvine lokalne samouprave, ki se praviloma kaže skozi različne oblike predstavniške demokracije, namreč skozi svete ali skupščine, ki so izvoljeni s svobodnim in tajnim glasovanjem na podlagi neposredne, enakopravne in splošne volilne pravice, kar pomeni, da so izvoljeni na povsem enak način kot sodobni demokratični parlamenti. To pa ne pomeni, da se lokalna demokracija ne more izražati tudi na neposreden način s takšno ali drugačno neposredno udeležbo državljanov. Ustave različno urejajo to vprašanje¹¹.

Rekli smo že, da je naša ustavna ureditev lokalne samouprave še posebej pomanjkljiva na področju lokalne demokracije, saj ne določa niti temeljnih načel organizacije lokalne samouprave, temveč to v celoti prepušča zakonu, kar pomeni, da ne zagotavlja posebne ustavne garancije enemu najpomembnejših elementov lokalne samouprave¹². Lokalna

demokracija je zato zagotovljena zgolj v okviru mednarodnopravne in zakonske ureditve¹³.

S tega vidika sledi zakonska ureditev prejšnji ustavopravni ureditvi, se pravi pravni ureditvi v slovenski ustavi in zakonodaji v času, ko je bila Slovenija ena izmed republik v jugoslovanski federaciji. V zadnjem obdobju te ustavne ureditve je bila namreč vzpostavljena (sicer v razmerah prejšnjega političnega režima) paleta raznovrstnih oblik posredne in neposredne demokracije na lokalni ravni. Najbrž prav zaradi tega dejstvo, da ustava izrecno ne zagotavlja samoupravnega odločanja v lokalni samoupravni skupnosti, ni bilo posebej opaženo kot pomanjkljivost ustavne ureditve¹⁴.

4.2.3 Področje dejavnosti lokalne samouprave (4. člen MELLs)

V 4. členu MELLs so vsebovana načela za razmerje med državo in lokalno skupnostjo, še bolj natančno za varstvo lokalne samouprave pred državo. Slednja je seveda povsod po naravi stvari odločujoči partner v tem razmerju, zato je lokalna samouprava ves čas izpostavljena posegom države v njen položaj. Ta člen določa naslednje: 1. Temeljna pooblastila in naloge lokalnih oblasti so predpisani z ustavo in zakonom. Ta določba pa ne preprečuje prenosa pooblastil in nalog za posebne namene v skladu z zakonom na lokalne oblasti. 2. Lokalne oblasti imajo v okviru zakona polno svobodo pri uresničevanju svojih pobud glede vsake stvari, ki ni izključena iz njihove pristojnosti ali ni v pristojnosti kakšne druge oblasti. 3. Javne naloge naj po možnosti izvajajo tiste oblasti, ki so državljanom najbližje. Dodelitev naloge drugi oblasti bi morala biti utemeljena z obsegom in naravo take naloge in zahtevami za učinkovitost in gospodarnost. 4. Pooblastila, dana lokalnim oblastem, morajo praviloma biti polna in izključna. Ne sme jih izpodkopavati ali omejevati druga, osrednja ali pokrajinska oblast, razen če zakon tako določa. 5. Pri pooblastilih, ki jih nanje prenaša osrednja ali pokrajinska oblast, je lokalnim oblastem, kolikor je mogoče, treba pustiti svobodo odločanja pri prilagajanju njihovega izvajanja krajevnim razmeram. 6. Kolikor je mogoče, je treba lokalne oblasti pravočasno in na primeren način vprašati za mnenje pri načrtovanju in odločanju v vseh stvareh, ki jih neposredno zadevajo.

Glede tega je treba poudariti zahtevo, da morajo biti temeljna pooblastila in naloge lokalnih oblasti predpisani z ustavo in zakonom, kar pomeni, da niso odvisna od izvršilne veje oblasti, s tem pa tudi ne od trenutnega političnega položaja v državi. Lokalne oblasti imajo v okviru zakona polno svobodo pri delovanju glede vsake zadeve, ki ni izključena iz njihove pristojnosti ali ni v pristojnosti kakšne druge oblasti. Slednje pomeni, da velja domneva pristojnosti v korist lokalne oblasti, da so torej pristojne za vse zadeve, razen tistih, ki so v pristojnosti druge oblasti (državne oblasti) ali pa izrecno niso v pristojnosti lokalne oblasti.

V tem okviru je treba posebej omeniti tudi načelo subsidiarnosti (Vlaj, 2004; Baker, de Walle, Skelcher, 2011) ki je vsebovano v tretjem odstavku 4. člena MELLs. Po tej določbi naj namreč javne zadeve opravljajo tiste oblasti, ki so državljanom najbližje,

višje ravni pa le, če je to potrebno zaradi obsega in narave nalog ter zaradi učinkovitosti in gospodarnosti. Ta usmeritev je pomembna glede urejanja razmerij med državo in lokalno samoupravo, saj zahteva daje merila za odločanje o tem, katere so državne in katere so lokalne zadeve, kot tudi merila za odločanje o tem, katere zadeve naj izvajajo ožje in katere širše lokalne skupnosti¹⁵.

Še naprej določa listina, da morajo biti pooblastila, dana lokalnim oblastem, praviloma polna in izključna - kar praviloma izključuje poseg ali omejitev s strani kakšne druge oblasti, ki ni utemeljena na zakonu.

Ustava pravzaprav teh načel ne povzema, temveč jih bolj ali manj v skladu z MELLs določa zakonodaja. Zlasti manjka na ustavni ravni zagotovitev načela subsidiarnosti. Prav tako Ustava ne zagotavlja obveznosti države, da pri svojem odločanju konzultira lokalne samoupravne skupnosti, kar je sicer urejeno v ZLS in v Poslovníku Državnega zbora.

4.2.4 Varstvo mej lokalnih oblasti (5. člen MELLs)

V 5. členu je določeno naslednje: »Meje lokalne oblasti se ne spreminjajo brez predhodnega posvetovanja z lokalnimi skupnostmi, na katere se nanašajo, po možnosti z referendumom, kjer to dopušča zakon.« Ta določba je pomembna za oblikovanje lokalne samoupravne skupnosti, ki bi morala biti čim bolj usklajena z voljo prizadetega prebivalstva. Slednje sicer ne more biti absolutno, saj je treba pri tem upoštevati še druge dejavnike, ki so v interesu tako države kot tudi same lokalne samouprave. Gre zlasti na to, da je lokalna skupnosti oblikovana tako, da je sposobna tudi opravljati svoje naloge. Najbolj neposredni način upoštevanja volje prebivalstva je seveda referendum, vendar tega MELLs ne zahteva, temveč se zadovolji tudi s predhodnim posvetovanjem s lokalnimi skupnostmi.

Naaš ustava je glede tega bolj radikalna, saj občine ni mogoče ustanoviti brez referenduma. Ustava namreč v 139. členu določa, da se občina ustanovi z zakonom, vendar po prej opravljenem referendumu, s katerim se ugotovi volja prebivalcev na območju, na katerem naj bi se ustanovila občina. Brez opravljenega referenduma torej občine ni mogoče ustanoviti, zato je njegova uporaba obvezna (obligatorna). Po svojih posledicah pa ta referendum ni povsem zavezujoč obvezen, saj pravno ne zavezuje državnega zbora, da upošteva referendumsko odločitev, čeprav bi bilo razumljivo, da bi jo moral upoštevati, razen če bi imel zelo resne razloge, da odloči drugače.¹⁶

4.2.5 Ustrezne upravne strukture in viri za delovanje lokalnih oblasti (6. člen MELLs)

V tem in v naslednjih členih (7. in 8. člen) so vsebovani različni vidiki t.i. upravne avtonomije, ki pomeni zelo pomemben element samoupravnega položaja lokalnih skupnosti, predvsem v razmerju do države.

V 6. členu MELLIS (Ustrezne upravne strukture in viri za delo lokalnih oblasti) je določeno: »1. Brez vpliva na splošnejše zakonske določbe lahko lokalne oblasti določijo svoje lastne upravne strukture zaradi prilagoditve krajevnim potrebam in zagotovitve učinkovitega upravljanja. 2. Pogoji za opravljanje dela zaposlenih v lokalni upravi naj omogočajo zaposlovanje zelo kakovostnega osebja na temelju uspešnosti in sposobnosti; za to je treba zagotoviti primerne možnosti za usposabljanje, nagrajevanje in napredovanje v službi.« Prvi odstavek torej zahteva relativno pravico lokalne skupnosti do samoorganiziranja glede lokalne uprave, drugo pa zagotavljanje ustreznih pogojev za delo in položaja lokalnih uslužbencev (European Charter of Local Self-Government and explanatory report).

Ustava tega vidika avtonomije lokalnih skupnosti ne ureja, kar seveda pomeni, da je zakonodaja o lokalni samoupravi tudi glede tega vprašanja vezana za ureditvijo v MELLIS. Vendar pa je treba povedati, da je tudi glede tega za zakonodajno urejanje bila pomembna tradicija, ki je izvirala iz prejšnje ureditve, ki je zagotavljala visoko stopnjo upravne avtonomije. Prav tako pa tudi ne gre za tim. ustavno materijo, ker oboje izvira iz siceršnjega ustavnega položaja, kakršnega ima lokalna samouprava v sodobni demokratični državi.

4.2.6 Pogoji za izvajanje nalog na lokalni ravni (7. člen MELLIS)

V 7. členu MELLIS določa: »1. Pogoji za delovanje krajevno izvoljenih predstavnikov naj zagotavljajo svobodno opravljanje njihovih funkcij. 2. Omogočajo naj ustrezno denarno povračilo stroškov, ki jih imajo pri opravljanju svoje funkcije, kot tudi, kjer je to primerno, nadomestilo za izgubljeni zaslužek ali plačilo za opravljeno delo in ustrezno socialno varstvo. 3. Vse funkcije in dejavnosti, za katere se šteje, da so nezdržljive z delovanjem izvoljenega v lokalni upravi, so določene z zakonom ali temeljnimi pravnimi načeli.«

Na tem mestu so torej določeni pogoji za delovanje in položaj izvoljenih predstavnikov, kar enako kot pri prejšnjem členu ne štejemo za ustavno materijo, ki bi jo bilo nujno urediti v ustavi. Tudi tu v osnovi veljajo isti razlogi kot pri prejšnjem členu.

4.2.7 Upravni nadzor nad dejavnostmi lokalnih oblasti (8. člen MELLIS)

V 8. členu je urejen nadzor državnih organov nad lokalnimi oblastmi, kar je nedvomno eden ključnih vidikov razmerja med državo in lokalno samoupravo, s tem pa tudi avtonomije lokalne skupnosti. Določeno je naslednje: »1. Upravni nadzor nad lokalnimi oblastmi se lahko izvaja samo po postopkih in v primerih, ki jih predvideva ustava ali zakon. 2. Vsak upravni nadzor nad dejavnostmi lokalnih oblasti je praviloma usmerjen samo k zagotavljanju skladnosti z zakonom in ustavnimi načeli. Oblasti višje stopnje pa lahko izvajajo upravni nadzor tudi glede primernosti izvajanja nalog, ki so prenesene na lokalne oblasti.« Tu je postavljeno sodobno načelo, po katerem lahko država izvaja nad organi lokalne samouprave samo na podlagi ustavnega ali zakonskega pooblastila in

samo glede skladnosti z ustavo in zakonom. Drugačen je položaj, kadar izvajajo organi lokalne skupnosti državne naloge, ki so prenesene nanje. V takem primeru je logično, da državni organi nadzorujejo tudi primernost izvajanja teh nalog, saj je država odgovorna za izvajanje teh nalog. Glede na povedano gre za tako pomembno vprašanje lokalne samouprave, da je razumljivo, da gre za ustavno materijo, ki je ne kaže prepuščati zakonu, ker bistveno lahko poseže v položaj lokalne samouprave.

Nadzor državnih organov nad delovanjem organov lokalnih skupnosti je urejen tudi v naši ustavi (144. člen). Ta določa, da v zadevah, ki so v izvirni pristojnosti lokalnih skupnosti, opravljajo državni organi nadzor le nad zakonitostjo dela organov teh skupnosti. V drugih zadevah, iz prenesenega delokroga, pa opravlja država nadzor tudi nad primernostjo in strokovnostjo delovanja organov lokalnih skupnosti. Ta ureditev je očitno povsem skladna z MELLs.

4.2.8 Finančni viri lokalnih oblasti (9. člen MELLs)

Financiranje lokalne samouprave je kot eden najpomembnejših elementov lokalne avtonomije posebej urejeno tudi v MELLs. Ta člen zelo obširno in podrobno govori o finančnih virih lokalnih oblasti, torej o finančni avtonomiji kot enem od eden najpomembnejših vidikov lokalne samouprave, ki je temeljni pogoj tudi za druge vidike lokalne samouprave. 9. MELLs v 9. členu govori o finančnih virih lokalnih oblasti: »1. Lokalne oblasti so v okvirih nacionalne gospodarske politike upravičene do ustreznih lastnih finančnih virov, s katerimi v okviru svojih pooblastil prosto razpolagajo. 2. Finančni viri lokalnih oblasti morajo biti v sorazmerju z nalogami, ki jih določata ustava in zakon. 3. Vsaj del finančnih virov lokalnih oblasti izvira iz krajevnih davkov in prispevkov, katerih višino v okviru zakona lahko določajo same. 4. Finančni sistemi, na katerih temeljijo viri, ki so na voljo lokalnim oblastem, naj bodo dovolj raznovrstni in prilagodljivi, da lahko, kolikor je praktično mogoče, sledijo dejanskemu gibanju stroškov opravljanja njihovih nalog. 5. Za zaščito finančno šibkejših lokalnih skupnosti je treba uvesti postopke za finančno izravnavo ali druge ustrezne ukrepe za popravo učinkov neenake porazdelitve možnih finančnih virov in finančnega bremena, ki ga nosijo. Taki postopki ali ukrepi ne smejo zmanjševati svobode odločanja lokalnih oblasti na področju njihovih nalog. 6. Lokalne oblasti je treba na primeren način vprašati za mnenje o tem, na kakšen način naj se jim dodelijo prerazporejeni viri. 7. Subvencije oziroma dotacije lokalnim oblastem naj, kolikor je to mogoče, ne bodo strogo namenske za financiranje določenih projektov. Zagotavljanje takih sredstev ne sme posegati v temeljno svoboščino lokalnih oblasti, da prosto odločajo v okviru svoje lastne pristojnosti. 8. Za najemanje posojil za večje investicije imajo lokalne oblasti v mejah zakona dostop do domačega trga kapitala.«

Ta člen je z vidika avtonomije lokalne skupnosti eden od najpomembnejših, saj zagotavlja t.i. finančno avtonomijo. Jasno je, da za opravljanje svojih nalog potrebuje lokalna samouprava ustrezno materialno osnovo, ki ji zagotavlja tudi potrebno samostojnost in neodvisnost. Lokalni samoupravi so torej potrebna ustrezna finančna

sredstva za njeno delovanje. Ta pridobiva lokalna samouprava iz lastnih virov, ker ima pravico predpisati lokalne davke in druge davščine, ter iz dotacij države. Ena kot drugo je seveda v veliki meri odvisno od gospodarskih zmogljivosti lokalnih skupnosti, ki so zelo različne in odvisne od več dejavnikov, zlasti pa od velikosti lokalne skupnosti ter od tega ali gre za urbano ali pa za ruralno skupnost. Čeprav sodobna lokalna samouprava ob vseh nalogah, ki jih opravlja, praktično ne more izhajati brez državne dotacije, je ta seveda še posebej potrebna v manj razvitih in gospodarsko sposobnih lokalnih skupnostih. Pri financiranju lokalne samouprave je zelo pomembno načelo, da mora država, če nalaga lokalni samouprave dodatne naloge, poskrbeti tudi za ustrezna finančna sredstva.

V 9. členu je vsebovanih osem načel (Vlaj, 2006), ki so ključnega pomena za sistem financiranja lokalne samouprave. Med temi so zlasti pomembna načelo ustreznosti, po katerem so lokalne skupnosti upravičene v okviru nacionalne gospodarske politike do ustreznih lastnih sredstev, načelo sorazmernosti, ki določa, da morajo biti finančni viri lokalnih skupnosti v sorazmerju z nalogami, ki jih opravljajo, načelo samofinanciranja, po katerem naj bi vsaj del finančnih virov lokalnih skupnosti izviral iz lastnih davkov in drugih dajatev, katerih višino same določijo v okviru zakona ter s tem povezano načelo solidarnosti, po katerem je treba pomagati finančno šibkejšim lokalnim skupnostim z dodatnimi sredstvi iz državnega proračuna ter načelo posvetovanja, po katerem je treba na primeren način pridobiti mnenje lokalnih skupnosti glede njihovega financiranja.

Znotraj teh načel je mogoče ločiti nekatera temeljna načela, kot tudi nekatera druga načela, ki izvirajo iz teh temeljnih načel. Med temeljna načela nedvomno spadajo načelo, po katerem je treba lokalni samoupravi zagotoviti zadostna finančna sredstva, da ima pravico do lastnih finančnih virov in da morajo biti finančni viri sorazmerni nalogam lokalne samouprave in končno, da mora država finančno pomagati finančno šibkejšim lokalnim skupnostim, da lahko izvajajo svoje naloge.

Naša ustava je glede glede financiranja lokalne samouprave celo bolj radikalna kot MELLs, saj v 142. členu določa, da se občina financira iz lastnih virov, občinam, ki zaradi slabše gospodarske razvitosti ne morejo v celoti zagotoviti opravljanja svojih nalog, pa je država zavezana zagotoviti dodatna sredstva, če izpolnjujejo z zakonom določena merila.¹⁷ V 140. členu pa določa Ustava, da mora država, če prenese na občine opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, za to zagotoviti tudi potrebna sredstva.

4.2.9 Pravica lokalnih oblasti do združevanja

10. člen MELLs določa: »1. Lokalne oblasti imajo pri izvajanju svojih pooblastil pravico sodelovati in v okviru zakona oblikovati konzorcije z drugimi lokalnimi oblastmi za izvajanje nalog skupnega pomena. 2. V vsaki državi se prizna pravica lokalnih skupnosti do združevanja za varstvo in pospeševanje skupnih koristi in do

mednarodnega združevanja lokalnih skupnosti. 3. Pod pogoji, ki jih lahko določi zakon, imajo lokalne oblasti pravico do sodelovanja z ustreznimi organi v drugih državah.

Gre za pomembno pravico lokalne samouprave, vendar po svoji naravi ni nujno ustavna kategorija. Tudi naša ustava tega ne ureja, pač pa je urejeno v zakonu.

4.2.10 Pravno varstvo lokalne samouprave

V 11. členu je zagotovljeno sodno varstvo lokalne samouprave: »Lokalne oblasti imajo pravico do sodnega varstva, da zagotovijo prosto izvajanje svojih pooblastil in spoštovanje takih načel lokalne samouprave, kot so zapisana v ustavi ali domači zakonodaji«. S to določbo je mišljeno ustrezno sodišče ali drug enakovreden organ ustanovljen z zakonom, pristojen za oceno skladnosti upravnega akta ali dejanja, ki posega v položaj lokalne samouprave, z zakonom.

Tudi na tem zelo pomembnem vidiku položaja lokalne samouprave je naša ustavna ureditev pred MELLs, torej ima višje standarde varstva pravic lokalne samouprave. Vsebuje namreč izredno močno varovalko položaja lokalne samouprave v razmerju do države, ki je druge države v taki obliki ne poznajo. Če pride do spora o pristojnostmi med državnimi organi in organi lokalnih skupnosti, namreč o tem ne odločijo sami državni organi niti redna sodišča, temveč o tem odloča ustavno sodišče (160. člen ustave). V istem členu je določeno tudi, da Ustavno sodišče odloča o skladnosti predpisov lokalnih skupnosti z ustavo in zakoni. Tega MELLs ne zahteva in pravzaprav visoko presega uveljavljene ustavne standarde varstva lokalne samouprave pred posegom državnih organov v njihov položaj. V resnici so bili podobni standardi vzpostavljeni že v prejšnji ustavni ureditvi pred letom 1991 in jih je sedanja ohranila v nekoliko spremenjeni obliki.

5 Sklepi

1. Evropska listina lokalne samouprave vsebuje demokratično sporočilo in politično filozofijo, ki pomeni normativno utrditev tistih najmanjših standardov, ki so lahko skupni evropskim državam. Listina je nastala kot plod evropske (predvsem celinske) demokratične prakse na področju lokalne samouprave, njenega vpliva pa ni mogoče zožiti samo na njeno pravno veljavnost, temveč pomeni podlago za razumevanje pomena lokalne samouprave, tako na političnem kot tudi na strokovnem, teoretičnem področju, ter za njen prihodnji razvoj v Evropi. Naša država je ratificirala MELLs brez pridržkov, ki jih listina sicer omogoča, kar kaže, da je štela, da je vsebina listine skladna z našo ustavno ureditvijo, s tem pa tudi, da so vrednote vsebovane v tej listini skladne z vrednotami v naši ustavi.

2. Ustavna ureditev lokalne samouprave je zelo pomembna za pravni položaj lokalne samouprave, saj ji daje najvišjo raven pravnega varstva. Se pa dokaj razlikuje po državah, tako vsebinsko kot tudi z vidika bolj splošnega ali bolj podrobnega urejanja.

Tudi v razmerju do MELLs se ustavne ureditve zelo razlikujejo med seboj, saj so ji nekatere bolj sledile vsebinsko, druge pa manj, pa tudi glede na to v kakšnem obsegu so povzele njene določbe. Pri tem je treba upoštevati tudi, da so z vidika ustavne materije (materia constitutionis) posamezne določbe MELLs različne po pomenu, zato je za nekatere bolj potrebno, da so urejene v ustavi, za druge pa manj. Nekatere so torej ustavnega pomena, za druge pa je čisto dovolj, da so ustrezno upoštevane v zakonski ureditvi lokalne samouprave.

3. Ustavna ureditev lokalne samouprave v Sloveniji je primerljiva z drugimi ustavnimi ureditvami v Evropi. Pri tem je treba imeti pred očmi tudi, da je lokalna samouprava – čeprav je bila vsebinsko bistveno drugačna od sedanje - tudi po prejšnji ustavni ureditvi imela dokaj močan položaj, v določenih prvinah pa celo močnejši kot sedaj. Zato je na ustavno in na zakonsko ureditev lokalne samouprave na podlagi veljavne ustave močno vplivala tudi ureditev v prejšnji državi, kljub temu, da je koncept lokalne samouprave v ustavi iz leta 1991 postavljen močno drugače.

4. Čeprav je slovenska ustava v osnovi sledila usmeritvam MELLs, pa nekaterih vprašanj ni uredila ali pa jih je uredila na splošni ravni, kar pomeni, da je njihovo urejanje prepustila v celoti ali delno zakonu. Ne glede na to pa je ustava vsebinsko enako kot MELLs postavila nekatera temeljna načela, ki so bistvena za položaj lokalne samouprave. Gre zlasti za ustavno garancijo lokalne samouprave, za omejitev nadzora državnih organov nad delovanjem lokalne samouprave kot tudi za financiranje lokalne samouprave. Glede nekaterih pomembnih vidikov položaja lokalne samouprave pa je šla celo naprej, kar velja zlasti za obvezno izvedbo referendumov pri ustanavljanju občin ter za to, da v primeru neskladnosti lokalnih predpisov z Ustavo ter v primeru spora o pristojnosti o tem odloča neposredno Ustavno sodišče.

Opombe:

¹ Odvisno od tega ali imajo monistični ali pa dualistični sistem glede prevzema mednarodnih pogodb v svoj notranji pravni red (Turk, 2007).

² Zato je ustavni položaj lokalne samouprave vse bolj pomemben tudi pri študiju ustavnega prava.

³ 8. člen Ustave namreč določa, da se ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe uporabljajo neposredno, kar pomeni, da so del slovenskega pravnega reda, 135. člen pa določa, da morajo biti zakoni v skladu s takimi mednarodnimi pogodbami.

⁴ Čeprav je razumevanje tega pojma zelo različno, kar je tudi glavni razlog za večkrat omenjeno zelo različno urejanje lokalne samouprave v sodobnih ustavah.

⁵ Kar velja zlasti za načelo subsidiarnosti, ki je bilo uveljavljeni v razmerju med občini in višjimi ravnimi oblasti.

⁶ Pri tem pa je treba posebej izpostaviti kritiko t.im. pravice do lokalne samouprave, kot jo razume Ustavno sodišče, ki jo je v vrsti odločb vzpostavilo kot pravico posameznikov do lastne občine.

⁷ Vprašanje, kolikor iti daleč z ustavno ureditvijo, torej katere zadeve urediti na ravni ustave (konstitucionalizirati) je zapleteno in se razlikuje od države do države. Nekatere ustave bolj podrobno urejajo ena vprašanja, druga druge. Jasnega pravila o tem ni, Vsekakor se je treba držati neke srednje meje, kajti preveč podrobno urejanje v ustavi lahko tudi po nepotrebem preveč otežuje prilagajanje družbenemu razvoju.

⁸ Prispevek se posveča predvsem razmerju med Evropsko listino lokalne smouprave in slovensko ustavo, kajti primerjalnopravna analiza bi terjala mnogo več prostora. Tudi obravnavano razmerje med Evropsko listino lokalne samouprave in Ustavo Republike Slovenije bi terjalo mnogo podrobnejšo obravnavo, kot je mogoča v tem prispevku.

⁹ Vprašanje, kolikor iti daleč z ustavno ureditvijo, torej katere zadeve urediti na ravni ustave (konstitucionalizirati) je zapleteno in se razlikuje od države do države. Nekatere ustave bolj podrobno urejajo ena vprašanja, druga druge. Jasnega pravila o tem ni, Vsekakor se je treba držati neke srednje meje, kajti preveč podrobno urejanje v ustavi lahko tudi po nepotrebnem preveč otežuje prilagajanje družbenemu razvoju.

¹⁰ Gre za temeljne postulate sodobno razumljene demokracije, katere bistvo je posredna ali predstavniška demokracija, ki temelji na splošni in enaki volilni pravici. Gl. Grad (2004).

¹¹ Tako n.pr. francoska ustava v tretjem odstavku 72. člena izrečno določa, da se lokalne skupnosti ame upravljajo skozi izvoljene sveta in so pristojne za sprejemanje predpisov (Moreno, 2012).

¹² Nekatere ustave pa so glede tega zelo podrobne, kot.npr. avstijska (117. člen).

¹³ Res pa je, da je zakonska ureditev sledi ureditvi v MELLs, ne samo glede predstavniške, temveč tudi neposredne demokracije. Pač pa v odsotnosti ustrezne ustavne garancije zakon zagotavlja načelo političnega predstavništva in neposrednega odločanja v lokalni samoupravi. Občani imajo namreč pravico odločati o zadevah lokalne samouprave prek svetov, sestavljenih iz članov, ki jih volijo svobodno in tajno, na podlagi neposredne, enake in splošne volilne pravice. Občani pa imajo pravico o zadevah lokalne skupnosti odločati tudi neposredno in sicer na svojih zborih, z referendumom in prek ljudske iniciative. Taka ureditev je v skladu s 3. členom MELLs in jo celo presega, saj uvaja tudi neposredno demokracijo na lokalni ravni. Pri tem zagotavlja tudi predstavništvo narodnih skupnosti in romske skupnosti pri samoupravljanju v občini.

¹⁴ Z vidika ustavne prava je čisto razumljivo, da ustava ne opredeljuje zadev, ki so dovolj vprašane v siceršnji pravni sistem in delovanje, da jih lahko štejemo kot splošno sprejeto vrednoto.

¹⁵ Nekatere ustave izrečno določajo to načelo, kot n.pr. francoska, ki v drugem odstavku 72. člena določa, da lokalne skupnosti odločajo o vseh zadevah, ki se najbolj uresničujejo na njihovi ravni.

¹⁶ Tako stališče je imelo sprva tudi ustavno sodišče, vendar je glede pravne narave referenduma za ustanovitev občin večkrat spremenilo svoje stališče, nazadnje tako, da šteje izid referenduma za obvezen. Tudi sicer se je vse bolj neposredno vpletalo v postopke ustanavljanja občin, vse do tega da je leta 2011 z odločbo ustanovilo občino Ankaran.

¹⁷ Vendar pa je bil ta ustavna ureditev v zakonodajni izvedbi ves čas problematična, saj je ves čas težila k tem, da je ustavno pravilo (da se občina financira iz lastnih virov) določila kot izjemo, izjemo (dodatna sredstva s strani države) pa kot pravilo. Glede tega je Ustavno sodišče sprejelo vrsto odločb, s katerimi je ugotovilo nesklanost zakonske ureditve z ustavno, med katerimi je bila najpomembnejša odločba št. U-I-24/07 z dne 4. 10. 2007.

Literatura:

- Baker K., Van de Walle S., Skelcher C., (2011) Citizen Support for Increasing the Responsibilities of Local Government in European Countries: A Comparative Analysis, *Lex Localis* 9(1), str. 1-21.
- Delcamp A., (1990) Les insititutions locales en Europe (Paris: PUF).
- European Charter of Local Self-Government and explanatory report.
- Grad, F. (1998) Lokalna demokracija: organizacija in volitve (Ljubljana: Uradni list RS).
- Grad, F. (2003) Volitve in lokalna demokracija, *Lex localis*, 1 (2), str. 1-14.

- Grad F., (2004) Volitve in volilni system (Ljubljana, Uradni listi RS)
- Grad F., Kaučič I., (2015) The Constitutional Basis of Local Democracy, *Lex Localis* 13(3), str. 809-825.
- Grad F., Kaučič I., Zagorc S. (2016) Ustavno pravo (Ljubljana: Pravna fakulteta).
- Guillaume G., (1987) *Collectivites territoriales et associations* (Paris: CFPC - Centre de formation des personnels communaux).
- Local Finance in the Fifteen Countries of the European Union (2002) (Paris: Dexia).
- Moreno A.,M., ed. (2012) *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective* (Madrid).
- Roiseland A., (2010) Local Self-Government or Local Co-Governance, *Lex Localis* 8(2), str. 133 – 145.
- Šmidovnik J. (1995) *Lokalna samouprava* (Ljubljana: Cankarjeva založba).
- Turk D. (2007) *Temelji mednarodnega prava* (Ljubljana: GV založba).
- Vlaj S. (2006), *Lokalna samouprava* (Ljubljana: Fakulteta za upravo).

Evropska listina lokalne samouprave in normativna preobrazba slovenske lokalne samouprave

ROMAN LAVTAR

Povzetek Avtor v preglednem članku povzame normativno dogajanje na področju lokalne samouprave v obdobju od osamosvojitve dalje. Povod za članek je 20 letnica ratifikacije Evropske listine lokalne samouprave (MELLS). Pri tem išče avtor vsebinske poudarke z današnjega vidika težko predstavljive in neponovljivo obsežne reforme lokalne samouprave. Transformacija političnega in upravnega sistema je v tem obdobju prinesla uveljavitev občin kot okolja za demokratično participacijo prebivalcev, učvrstila je občinsko politično nomenklaturo in jo postavila na politični zemljevid Slovenije. Z vidika ustavne zasnove slovenske lokalne samouprave je poleg podrobnejše določitve statusa in posebnih nalog mestne občine neuspeli projekt tudi vzpostavitev pokrajin kot druge ravni lokalne samouprave, saj zanj nikoli ni bilo zadostnega političnega konsenza. Avtor podrobneje analizira normativi razvoj treh temeljnih zakonov, ki oblikujejo sistem lokalne samouprave v Republiki Sloveniji, o lokalni samoupravi, lokalnih volitvah in financiranju občin.

Gljučne besede: • Evropska listina lokalne samouprave • lokalna samouprava • občina • zakon o lokalni samoupravi • zakon o lokalnih volitvah • zakon o financiranju občin

NASLOV AVTORJA: dr. Roman Lavtar, Ministrstvo za javno upravo, Služba za lokalno samoupravo, Tržaška cesta 21, 1000 Ljubljana, Slovenija, epöšta: roman.lavtar@gov.si.

<https://doi.org/10.4335/978-961-6842-87-7.4> ISBN 978-961-6842-87-7

© 2018 Inštitut za lokalno samoupravo Maribor

Dostopno na <http://books.lex-localis.press>.

1 Uvod

Slovenska osamosvojitve je med drugim sprožila tudi obsežno reformo slovenske javne uprave. Ta je bila sprva usmerjena v izgradnjo institucij na upravnih področjih, ki jih je Republika Slovenija prevzela od bivše zvezne države, kasneje pa v prilagoditev sistema javne uprave ustavnemu konceptu delitve oblasti in lokalne samouprave. V obdobju med ustavnimi amandmaji 1989 in prvimi rednimi lokalnimi volitvami leta 1994 je potekala obsežna reforma, ki je bivše komune spremenila v z Evropsko listino lokalne samouprave (v nadaljevanju MELLs) skladno sodobno lokalno samoupravo. Leta 1991 je temelje zanjo položila nova ustava. Decembra 1993 je bil sprejet Zakon o lokalni samoupravi, istega leta še Zakon o lokalnih volitvah in leta 1994 Zakon o financiranju občin.

19. aprila 1994 je Državni zbor Republike Slovenije skupščinam starih občin in posebnih družbenopolitičnih skupnostih podaljšal mandatno dobo za pol leta¹, do 31. 12. 1994. Maja 1994 so bili izvedeni referendumski o določitvi teritorialnega obsega novih občin na referendumskih območjih, 4. decembra tega leta pa so bile izvedene prve redne lokalne volitve v takrat 147 novo ustanovljenih občinah. Sprejet je bil prvi Zakon o financiranju občin. Maja 1995 je bil sprejet zakon², ki je podrobneje ločil državne naloge od občinskih. Oktobra istega leta pa je bila ratificirana MELLs³. Kljub na videz nelogičnem časovnem zaporedju dogodkov (najprej zakonodaja, potem ratifikacija) je bil uzakonjen sistem lokalne samouprave skladen z načeli MELLs, kar je pokazal prvi monitoring Sveta Evrope leta 2001⁴.

Pripravljalci temeljnih sistemskih zakonov so se učili v procesu priprave predpisov in na podlagi okoliščin, ki so se med pripravo predpisov spreminjale. Na neobičajne okoliščine reforme lokalne samouprave kaže dejstvo, da sta bila decembra 1993 sprejeta tako Zakon o lokalni samoupravi, ki je določil nosilce politične oblasti v občini, kot tudi Zakon o lokalnih volitvah, ki je določal način njihove izvolitve, vendar ne enega ne drugega ni bilo mogoče uporabljati, dokler ni prišlo do teritorialnega preoblikovanja občin. Območja občin so bila namreč določena po izvedenih referendumih in oktobra (in novembra s popravkom) 1994 s sprejemom Zakona o ustanovitvi občin ter določitvi njihovih območij (Uradni list RS, št. 60/94 in 69/94). Nenazadnje je bila tudi normativna podlaga za financiranje občin sprejeta šele tri tedne po izvedbi prvih rednih lokalnih volitev, 23. decembra 1994.

Uvodoma velja omeniti še dva predpisa, Zakon o samoprispevku in Zakon o glavnem mestu Republike Slovenije. Samoprispevki, uvedeni na podlagi Zakona o samoprispevku iz obdobja pred osamosvojitve (Uradni list SRS, št.35/85), so vse do njegove razveljavitve leta 1999⁵ v delu slovenskih občin pomenili pomemben vir financiranja investicij v lokalno javno infrastrukturo. Odločitve nekaterih občinskih organov, da uvedejo samoprispevek, ob smiselni uporabi določb zakona o referendumu in ljudski iniciativi, neposredno na podlagi Zakona o lokalni samoupravi in Zakona o

financiranju občin so terjale ureditev samoprispevka. Tako je bil lokalni samoprispevek v letu 2001 na novo urejen z novim Zakonom o samoprispevku (Uradni list RS, št. 87/01) s katerim je ta opredeljen kot strogo namenska lokalna javna dajatev, ki se lahko predpiše z občinskim predpisom, z odlokom o uvedbi samoprispevka, ki ga sprejmejo zavezanci na referendumu. Sredstva samoprispevka so namenjena za izgradnjo ali rekonstrukcijo javne komunalne infrastrukture, javne prometne infrastrukture, javne infrastrukture na področju otroškega varstva, osnovnega šolstva, zdravstvenega varstva, kulture, športa ter druge javne infrastrukture, ki jo zagotavlja občina. Podlaga za uvedbo dajatve je potrjeni investicijski program, ki ga sprejme občinski svet v skladu z zakonom in predpisi, izdanimi na podlagi zakona, in se nanaša na občino, njen ožji del, na krajevno, vaško ali četrtno skupnost ali pa le na del naselja, naselje, ali več naselij.

Državni zbor Republike Slovenije je že v marcu 1994 sprejel sklep, s katerim je zadolžil Vlado Republike Slovenije, da v zakonodajni postopek vloži predlog zakona o mestu Ljubljana kot glavnem mestu Republike Slovenije. Vlada je 21. aprila 1994 določila predlog zakona o mestu Ljubljana, s katerim je opredelila položaj mesta Ljubljane kot mestne občine, določila funkcije glavnega mesta države, pravice in obveznosti mestne občine pri urejanju lokalnih javnih zadev na območju glavnega mesta ter obmestnih občinah, vendar Državni zbor predloga zakona ni obravnaval. Leta 1998 je bil v zakonodajni postopek vložen poslanski predlog zakona o glavnem mestu Republike Slovenije, ki je bil po dolgotrajnem postopku sprejet ob koncu leta 2003 (Zakon o glavnem mestu Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 2/04). Zakon temelji na ugotovitvi, da je glavno mesto Republike Slovenije v skladu z ustavo eden od simbolov državnosti, po vsebini pa je Ljubljana predvsem upravno središče države, na območju katere se pri izvrševanju svojih pristojnosti srečujejo državni organi in organi Mestne občine Ljubljana. Z zakonom je bila dana pravna podlaga za ureditev medsebojnih pravic in obveznosti države, Mestne občine Ljubljana in drugih občin pri zagotavljanju pogojev za delo državnih organov in ustanov ter tujih diplomatskih in konzularnih predstavništev ter v primerih posebnih ali izrednih dogodkov državnega pomena.

In nenazadnje, aktivnosti za vzpostavitev pokrajin kot ustavne kategorije so se pričele leta 1997. Na podlagi veljavnih določb ustave je vlada leta 1998 sprejela predlog zakona o pokrajinah s tezami za normativno ureditev v obravnavo državnemu zboru⁶. Zaradi vrste nerešenih vprašanj na tem področju je vlada v skladu s poslovníkom državnega zbora predlog zakona dala v predhodno obravnavo⁷. Bolj oprijemljivo so stekle aktivnosti za ustanovitev pokrajin v letu 2001, ko je Vlada julija sprejela izhodišča nadaljnjega razvoja lokalne samouprave. Med 2001 in 2004 so teklo obsežne priprave na uvedbo pokrajin, vendar brez konkretnega napredka pri sami ustanovitvi. Rezultat teh aktivnosti je bila leta 2006 dopolnjena določba 143. člena Ustave Republike Slovenije, ki je spremenila način ustanovitve pokrajin. Dotlej naj bi pokrajine ustanovile občine, po ustavni mini reformi pa pokrajine ustanovi državni zbor z zakonom. Najbolj celovit predlog je pripravila Vlada Republike Slovenije v mandatu 2004 - 2008. V zakonodajni postopek je vložila Predlog zakona o pokrajinah (ZPok), Predlog zakona o

volitvah v pokrajinah (ZVPok) in Predlog zakona o financiranju pokrajin (ZFPok). Julija 2007 je bila v Državnem zboru RS opravljena prva obravnava predlogov, 22. junija 2008 pa je Državni zbor razpisal posvetovalni referendum, ki se ga je udeležilo rekordno skromnih 10,98 % volilnih upravičencev. Zakonodajni postopek je bil zaradi izteka mandata zaustavljen. Nekoliko popravljene zakone so poslanci Slovenske demokratske stranke znova predlagali v parlamentarni postopek leta 2010, vendar brez uspeha. Projekt pokrajin je ugasnil, čeprav je nekaj aktivnosti tlelo še naprej. Ne glede na to projekt ustanovitve druge ravni lokalne samouprave do danes ni uspel, več kot desetletje pozneje pa se zdi, da ni bilo še nikoli manj podpornikov ustanovitve pokrajin.⁸

2 Normativno urejanje lokalne samouprave

2.1 Zakon o lokalni samoupravi

Zakon o lokalni samoupravi, temeljni predpis, s katerim je urejen sistem lokalne samouprave v Sloveniji, je bil sprejet 21. decembra 1993 in je postavil zakonsko podlago za uveljavitev reforme lokalne samouprave. ZLS je bil od takrat že trinajstkrat spremenjen in dopolnjen, devetkrat pa je vanj poseglo Ustavno sodišče Republike Slovenije. Prvo spremembo je zakonodajalec sprejel že pred ustanovitvijo novih občin v letu 1994, ko je bil zakon dopolnjen z določbami, pomembnimi za vzpostavitev prve mreže občin, predvsem s pogoji, ki jih mora izpolnjevati območje, na katerem naj se ustanovi nova občina, kriteriji in postopkom za določitev statusa mesta ter pogoji za mestno občino (Uradni list RS, št. 57/94). Državni zbor je s prvotnim 13. členom samega sebe zavezal, ne da bi ga k temu zavezovala ustava, da bo območje občin določil v skladu z izraženo voljo prebivalcev, ki so glasovali na referendumu. Z omenjeno novelo je že septembra 1994 razveljavil nerodno določbo, tako da je lahko pri odločanju o območjih občin določil teritorialno zaokrožena in logično povezana območja. Takšna rešitev je bila glede na 340 določenih referendumskih območij nujna in logična. Poleg tega je Ustavno sodišče že januarja 1994 razveljavilo prvi odstavek 95. člena zato, ker je zakonodajalec določil nerazumno kratke roke za izvedbo rednih lokalnih volitev, ker bi zaradi dveh datumov za izvedbo volitev uvedel vzporedni stari in novi sistem lokalne samouprave in ker je spregledal obveznost, da bo moral z zakonom na novo določiti območja tistih ostankov obstoječih občin, kjer bi morali v delih teh občin določiti novo občino, saj v nasprotnem primeru ti ostanki pravno ne bi obstajali (Uradni list RS, št. 6/94). V postopku konstituiranja občin so se pokazale pomanjkljivosti prvotnega zakona tudi zaradi nejasne in nedorečene ureditve organizacije organov, njihovih pristojnosti in razmerij med občinskim svetom in županom. V sistem je bila namreč pred sprejemom zakona vgrajena določba, da sta oba organa voljena neposredno, temu pa niso bile v celoti prilagojene določbe o organizaciji, pristojnosti in razmerjih med njima (Uradni list RS, št. 14/95). Aprila 1997 je bil ZLS (Uradni list RS, št. 26/97) dopolnjen z določbo, s katero je bilo urejeno nadzorstvo nad izvajanjem občinskih predpisov in drugih aktov, s katerimi občina ureja

zadeve iz svoje pristojnosti. Še isto leto so bile odpravljene neskladnosti zakona z Ustavo, ki so se nanašale na zakonsko praznino glede urejanja statusno pravnih značilnosti krajevnih skupnosti s pravno subjektiviteto (Uradni list RS št. 70/97). Naslednja sprememba v 1998 (Uradni list 10/98) pa je dokončno uredila nezdržljivost članstva v nadzornem odboru občine z opravljanjem drugih funkcij v občini.

Delovanje občinskih organov je že v prvem mandatu pokazalo potrebo po resnejših posegih v sistem lokalne samouprave. Kot zelo huda ovira se je pokazal sočasni obstoj dveh hierarhično enakovrednih organov ter ugotovitev, da dualizem občinskih organov, ki naj bi temeljil na načelu delitve oblasti, izpeljanem v lokalni samoupravi na enak način in izhajajoč iz enakih načel kot veljajo za razmerja med temeljnimi državnimi organi, za lokalno samoupravo ni primeren, kar se je neposredno potrjevalo v neučinkovitosti občinskih organov. Predsednik občinskega sveta in župan sta pogosto predstavljala prej oviro kot način za usklajevanje različnih političnih interesov. Novela ZLS-J (Uradni list RS, št. 74/98) je tako posegla v določbe, s katerimi je bilo urejeno delovanje občinskega sveta in župana, razmerja med njima ter v določbe o pravicah in dolžnostih občinskih funkcionarjev. Nova ureditev je v velikem delu spremenila nekatere prvotne sistemske rešitve in je posegla v prav vsa poglavja zakona. Tajnik občine odtlej ni bil več funkcionar, občinski svet ni imel več predsednika, pač pa je seje skliceval in vodil župan, člani občinskega sveta pa so v bodoče svojo funkcijo opravljali zgolj nepoklicno. S sedmo novelo zakona ZLS-K (Uradni list RS, št. 70/00) je bila urejena razdelitev občinskega premoženja ob ustanovitvi novih občin ter pospešen postopek dokončne razdelitve premoženja med občinami, ustanovljenimi v letih 1994 in 1998.

Novela ZLS-L (Uradni list RS, št. 51/02) je prinesla dve spremembi organizacijskih oblik, namenjenih medobčinskemu sodelovanju. Prva je bila nov 86.a člen, ki je podrobneje določil način ustanovitve, naloge in delovanje združenj občin ter znižal kriterij za ustanovitev reprezentativnega združenja. ZLS-J iz leta 1998 je določal, da združenje občin lahko pridobi status nacionalnega (po novem reprezentativnega) združenja, ki ga podeli vlada po predhodni ugotovitvi, da je v združenju več kot polovica občin, katerih skupno število prebivalcev je najmanj polovica prebivalstva države. Novela iz 2002 je zahtevni prag ob zavedanju, da sta v praksi že aktivno delovali dve združenji, spustila na najmanj četrtno občin, na območju katerih stalno prebiva najmanj četrtnina prebivalcev Republike Slovenije. Člen je podrobneje določil tudi načela oblikovanja delegacij v mednarodnih organizacijah in obveznost države, da zagotovi sredstva za njihovo delovanje. Slovenske občine preko reprezentativnih združenj oblikujejo delegaciji v institucijah Evropske unije⁹ in Sveta Evrope¹⁰. Druga sprememba v dopolnitvijo 86. člena pa je podrobneje opredelila interesno zvezo občin kot instrument za skupno izvajanje občinskih nalog. Gre za institucionalno obliko medobčinskega povezovanja, ki jo občine ustanovijo za skupno urejanje in izvajanje posameznih upravnih občinskih nalog ter za izvajanje skupnih razvojnih in investicijskih programov. Namen prvotne ureditve je bil omogočiti občinam prenos

posameznih občinskih nalog v urejanje in izvajanje zvezi, združevanje sredstev ter ustanavljanje različnih izvajalskih organizacijskih oblik. Novela je določila, da je zveza pravna oseba javnega prava, opredelila je notranjo strukturo zveze ter določila način hrambe akta o ustanovitvi zveze.¹¹

Zakon je bil hkrati dopolnjen z določbo, s katero je določena dolžnost pripravljavcev predpisov vlade in ministrstev ter predlogov zakonov, ki urejajo naloge in financiranje občin, ali kako drugače posegajo v njihove interese, da pri pripravi predpisov zagotovijo ustrezno sodelovanje združenj občin. Posledica te določbe je bila tudi sprememba priloge k poslovniku vlade¹², s katero je bilo določeno, da je vsak predlagatelj pred predložitvijo predpisa v sprejem oziroma določitev vladi, dolžan zagotoviti sodelovanje javnosti. Zakon je določil pogoje, pod katerimi lahko združenje občin pridobi status reprezentativnega združenja in hkrati določil, da sta obe obstoječi združenji (Skupnost občin Slovenije in Združenje občin Slovenije) reprezentativni. Na status reprezentativnosti so bile vezane nekatere pravice in dolžnosti po veljavni zakonodaji (sodelovanje pri pripravi predpisov vlade in ministrstev ter predlogov zakonov, sodelovanje na strani delodajalcev v ekonomskih svetih, izvajanje Zakona o javnih uslužbencih). Za uresničevanje ustavnih pravic državljanov v lokalni samoupravi je bila pomembna tudi dopolnitev ZLS z določbo, s katero je bilo določenih dvajset občin, ki so dolžne v zvezi z uresničevanjem posebne pravice romske skupnosti, ki je v občini avtohtono naseljena, urediti izvolitev predstavnika te skupnosti v občinski svet. Ta določba je bila 2009 dopolnjena (ZLS-P, Uradni list RS, št. 79/09) z možnostjo nadomestne izvedbe volitev romskega svetnika v občinski svet. Če volitev ne izpeljejo občinski organi, jih izvede Državna volilna komisija.¹³

Deveta novela ZLS – M (Uradni list RS, št. 72/05) je posegla v pogoje za ustanovitev občine. Podrobneje je bil določen postopek ter spremenjen kriterij glede števila prebivalcev tako, da je imela občina lahko zaradi geografskih, obmejnih, narodnostnih, zgodovinskih ali gospodarskih razlogov izjemoma manj kot 5.000, vendar ne manj kot 2.000 prebivalcev. S tem je bil kriterij za izjeme zaostren, a hkrati odprta pot za ustanovitev 17 novih občin v letu 2006, ki so imele več kot 2000 prebivalcev. Pomembni sta bili še dve dopolnitvi zakona. Prva se je nanašala na omejitev pravnih poslov ožjih delov občin s soglasjem župana oziroma s proračunskim aktom, druga pa na pravno podlago za izdajo podzakonskega predpisa o obveznih sestavinah poročila nadzornega odbora, ki je poenotil prakso delovanja nadzornih odborov. Zakon je bil dopolnjen še s tremi členi, ki podrobneje urejajo pogoje in postopek za razrešitev župana in razpustitev občinskega sveta, kar je bila posledica odločbe Ustavnega sodišča Republike Slovenije o razveljavitvi 90. b člena novembra 2003 (Uradni list RS, št.108/03).

V letu 2007 je ZLS – N (Uradni list RS, št. 60/70) uredil nezdržljivost članov svetov ožjih delov občin ter določil, da lahko država z zakonom prenese na občino opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, ki se lahko racionalneje in učinkoviteje

opravljajo v občini, če za to zagotovi tudi potrebna sredstva. Z zakonom se lahko določi, da se opravljanje prenesenih nalog prenese na vse občine, na mestne občine, na občine na določenem območju ali na posamezno občino. Ta sprememba je bila posledica ustavnih spremembe leta 2006, ko je bila spremenjena določba drugega odstavka 140. člena ustave.

Enajsta novela iz leta 2008 (ZLS – O, Uradni list RS, št. 76/08) je imela en sam člen, s katerim je bil dopolnjen 21. člen ZLS, da občina lahko podeljuje denarne pomoči in simbolične nagrade ob posebnih priložnostih ali obletnicah občanov. Novelo je vložila skupina poslancev s prvopodpisanim Kristijanom Jancem¹⁴, ki je bil hkrati župan Občine Sevnica.¹⁵

Leta 2009 je dvanajsta novela ZLS – P (Uradni list RS, št. 79/09) prinesla dopolnitve 37.a člena z novim tretjim in četrtim odstavkom, s katerima je bila določeno, da članu občinskega sveta, ki odstopi, preneha mandat z dnem, ko je podal odstopno izjavo županu. Županu pa, ki odstopi, preneha mandat, ko o svojem odstopu pisno obvesti občinski svet in občinsko volilno komisijo. Župan mora občinski svet in občinsko volilno komisijo obvestiti o odstopu člana občinskega sveta v roku osmih dni od prejema pisne odstopne izjave. S to določbo je zakonodajalec preprečil takratno prakso nekaterih občinskih svetov, da so z zadrževanjem ugotovitvenega sklepa o prenehanju mandata namenoma onemogočali popolnitev sestave občinskega sveta in tako zlorabljali zakon za dnevno politične cilje.

Dopolnitev leta 2010 ZLS – R (Uradni list RS, št. 51/10) je bila v celoti namenjena spremembi členov, ki se nanašajo na ustanovitev občin. Novela je razveljavila dopolnitve iz leta 2005 in še zaostрила pogoje za ustanovitev občin, saj odtlej ni več izjeme od števila prebivalcev (5.000), ki so predpogoj za ustanovitev občine. Določba ni več vsebovala dodatnih pogojev (npr. popolna osnovna šola), pač pa odstavek, s katerim se pogoji 13. in 13. a člena štejejo kot celota. V 13. členu namreč zakon od nove občine zahteva, da mora biti sposobna zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev in izpolnjevati druge naloge v skladu z zakonom. S tem je bilo jasno nakazano, da občine brez popolne osnovne šole, knjižnice in zdravstvenega doma ali zdravstvene postaje ni mogoče ustanoviti, kar je bila pred letom 2006 utečena praksa. S spremembo je bil hkrati odpravljen dvom, ali naj bodo pogoji razumljeni »programsko«, da bo torej novo ustanovljena občina te pogoje lahko izpolnila šele v prihodnosti ali jih mora izpolnjevati ob njeni ustanovitvi.

Spremenjen je bil tudi člen o pogojih za pridobitev statusa mestne občine. Z zakonom se lahko občini dodeli status mestne občine, če je na njenem območju mesto, ki ima najmanj 20.000 prebivalcev in 15.000 delovnih mest ter je gospodarsko, kulturno in upravno središče širšega območja. Z dopolnitvijo sta bila eksplicitno in jasno ločena pojma mestna občina in mesto, ki mora izpolnjevati pogoj, da lahko občina pridobi ta status. Do spremembe so bili namreč neredki poskusi ustanovitev novih mestnih občin z

interpretacijo, da naj bi za pridobitev statusa mestne občine zadostovalo, da pogoj izpolnjuje občina kot celota, ne pa tako kot je bil vseskozi namen zakonodajalca, centralno naselje te občine.

V ZLS so štirikrat posegli tudi drugi zakoni. Prvič že v uvodu omenjeni Zakon o samoprispevku leta 2001. Drugič je leta 2007 Zakon o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin – ZSPDPO (Uradni list RS, št. 14/07) razveljavil del 51. člena ZLS, ki ureja ravnanje s stvarnim premoženjem. Tretjič je leta 2012 Zakon za uravnoteženje javnih financ – ZUJF (Uradni list RS, št. 40/12) posegel v določbo 43. a člena ZLS, ki ureja najvišjo dovoljeno raven višine sejin za članice in člane občinskih svetov, ki od takrat ne sme presegati 7,5 % plače župana brez dodatka za delovno dobo. Četrtrič pa je ZLS dopolnil ali spremenil Zakon o ukrepih za uravnoteženje javnih financ občin – ZUUJFO februarja 2015 (Uradni list RS, št. 14/15). Navedeni predpis je posegel kar v enajst različnih predpisov s ciljem odpraviti administrativne ovire občinam ali jim povečati prihodke ali zmanjšati odhodke, v ZLS pa je spremenil osem členov. Trije se nanašajo na spremembe delovanja ožjih delov občin, najpomembnejši pa je člen, ki omogoča ustanovitev občinskega pravobranilstva. Ne glede na že veljavno splošno določbo, da občina lahko ustanovi občinsko pravobranilstvo, v praksi zaradi posebnosti Zakona o državnem pravobranilstvu teh določb ni bilo mogoče uporabiti. Občinski pravobranilci so za razliko od državnih, ki so funkcionarji, javni uslužbenci, zato je bilo treba z ZLS spremeniti njihov status in način imenovanja.

2.2 Zakon o lokalnih volitvah

Število občin in njihova velikost je bila ob sprejemu sistemskih zakonov še neznanka, vendar je zakonodajalec očitno računal z različno velikimi občinami, ker je predvidel različna volilna sistema v odvisnosti od velikosti občine. Tako sta se v praksi za volitve predstavniškega telesa oblikovala večinski sistem v približno tretjini občin, v katerih volijo med 7 in 11 člani občinskega sveta in proporcionalni volilni sistem, kjer se voli od 12 do največ 45 članov občinskega sveta. Ob tem velja poudariti, da je volilni sistem v precejšnji meri temeljil na novi ustavni ureditvi in že leta 1992 sprejeti volilni zakonodaji za volitve v državni zbor. Še danes se glede vprašanj, ki jih ne ureja ZLV, smiselno uporabljajo določbe zakona, ki ureja volitve v državni zbor (procesne določbe, določbe glede organizacije volišč in postopkov na voliščih, poslovna sposobnost, itd.).

Glede izvolitve župana je bila prvotno predlagana posredna izvolitev. 63. teza Tez zakona o lokalni samoupravi iz marca 1992 je tako določala, da župana na prvi seji izvoli izmed sebe z večino glasov vseh članov¹⁶. Pod tezo je bila že takrat zapisana opomba, da obstajajo predlogi za neposredno izvolitev župana in da bo v nadaljevanju priprave zakona potrebno proučiti tudi takšno rešitev. Slednja je kasneje prevladala, zato so na prvih rednih lokalnih volitvah župane volili po dvokrožnem večinskem sistemu.

Zakon o lokalnih volitvah je bil sprejet decembra 1993, vendar je bil v šestih mesecih po sprejemu dvakrat dopolnjen, najprej februarja (Uradni list RS, št. 7/94) in nato še junija 1994 (Uradni list RS, št. 33/94). Kmalu je sledila še tretja novela, sprejeta novembra 1995 (ZLV – C, Uradni list RS, št. 70/95). Ta je vsebovala določbo, da se za volitve članov svetov četrtnih skupnosti smiselno uporabljajo določbe zakona, ki veljajo za volitve v občinski svet, za volitve članov svetov krajevnih skupnosti in članov svetov vaških skupnosti kot delov občine se smiselno uporabljajo določbe zakona, ki veljajo za večinske volitve v občinski svet. Pri tem naj bi veljalo, da so četrtne skupnosti organizirane v mestnih občinah, medtem ko naj bi bile krajevne in vaške skupnosti organizirane v preostalih občinah.

Na podlagi novele ZLV – D (Uradni list RS, št. 51/02) so leta 2002 tujci s stalnim prebivališčem v Republiki Sloveniji na lokalnih volitvah pridobili aktivno volilno pravico. Na lokalnih volitvah istega leta so tako prvič lahko volili. Ti so lahko na voliščih oddali svoj glas bodisi za županske ali svetniške kandidate, sami pa še niso imeli pravice kandidirati¹⁷. V volilni imenik je bilo vpisanih 15.402 tujcev, kar je manj kot odstotek volilnih upravičencev, vendar podatka o dejanski udeležbi ni. Verjetno najpomembnejša sprememba zakona pa je bila nova ureditev upoštevanja preferenčnih glasov volivcev, ki je pomenila več vpliva volivcev na to, kdo od predlaganih kandidatov na kandidatnih listah v občinah s proporcionalnim volilnim sistemom bo izvoljen. Novost je veljala že za volitve v občinske svete na rednih lokalnih volitvah v letu 2002. Novela zakona je znižala preferenčni prag. Tako je kandidat pri proporcionalnih volitvah lahko napredoval po listi navzgor, če je lista kot celota prejela najmanj četrtno preferenčnih glasov, kandidat pa najmanj desetino. Pregled rezultatov je pokazal, da je sprememba omogočila izvolitev kar lepega števila kandidat in kandidatov, vendar le v relativno majhnih občinah oziroma v majhnih volilnih enotah. V občinah z visokim številom na ta način izvoljenih svetnic in svetnikov se je tako pokazal razkorak med voljo predlagateljev oziroma političnih strank, ki so določale vrstni red na kandidatnih listah, in voljo volivcev.

Po posebni volilni pravici so na lokalnih volitvah leta 2002 v devetnajstih občinah izvolili v občinski svet predstavnika romske skupnosti. Na podlagi Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi so bile občine Beltinci, Cankova, Črenšovci, Črnomelj, Dobrovnik, Grosuplje, Kočevje, Krško, Kuzma, Lendava, Metlika, Murska Sobota, Novo mesto, Puconci, Rogašovci, Semič, Šentjernej, Tišina, Trebnje in Turnišče dolžne zagotoviti pravico v občinah avtohtono naseljene romske skupnosti do enega predstavnika v občinskem svetu. Ta pravica predstavnikov romske skupnosti je uveljavljena v statutih vseh navedenih občin razen v statutu Občine Grosuplje.

Julija 2003 je Ustavno sodišče RS delno razveljavilo Zakon o volitvah v državni zbor, Zakon o državnem svetu, Zakon o volitvah predsednika republike ter Zakon o lokalnih volitvah (Uradni list RS, št. 73/03). Ugotovilo je, da ni vsaka duševna bolezen že sama

zase razlog za odvzem volilne pravice. Zakonodajalec je dolžan pri predpisovanju razlogov za odvzem volilne pravice paziti, da s tem vanjo ne poseže prekomerno. Predpisati sme samo razloge, ki so primerni in nujni za doseg legitirnega cilja. Volilna pravica bi smela biti omejena samo tistemu, za katerega se ugotovi, da resnično ni sposoben razumeti pomena in namena ter učinkov volitev. Zato je bil del določbe, ki opredeljuje omejitev volilne pravice zaradi poslovne sposobnosti, razveljavljen.¹⁸

Peta sprememba je leta 2005 (ZLV – E, Uradni list RS, št. 72/05) prinesla dve novosti. Zakon je dal volilno pravico državljanom držav članic EU, ki imajo stalno prebivališče v Republiki Sloveniji. Šlo je za posledico vstopa Republike Slovenije v Evropsko unijo leto prej. Druga novost pa je bila uvedba mehanizma uveljavitve načela enakih možnosti po sprejemu Ustavnega zakona o spremembi 43. člena Ustave RS junija 2004. Zakon je določil obveznost predlagateljem, da morajo v volilni enoti, v kateri določijo več kot enega kandidata za člana občinskega sveta, določiti kandidate oziroma kandidatne liste tako, da pripada vsakemu od obeh spolov najmanj 40% kandidatur oziroma mest na kandidatni listi ter svoje kandidate oziroma kandidate na prvi polovici kandidatne liste razporediti izmenično po spolu. Novela je predpisala daljše prehodno obdobje, zato je do polne uveljavitve razmerja med spoloma na kandidatnih listah prišlo šele na rednih lokalnih volitvah v letu 2014.

Decembra istega leta je bila sprejeta še ena novela ZLV-F (Uradni list RS, št. 121/05). Poslanca Marijan Pojbič in Drago Koren sta predlagala povečanje števila podpisov, ki jih mora zbrati skupina volivcev, da bi predlagala kandidate. Njuna utemeljitev je pretežno temeljila na domnevno neenakopravnem položaju političnih strank kot predlagateljev v razmerju do skupin volivcev, ki da jim zakon nalaga bistveno nižji prag za vložitev kandidatur. Tako sta bila 54. in 68. člen zakona spremenjena tako, da je kandidate za člane občinskega sveta v posamezni volilni enoti lahko določila s podpisovanjem skupina volivcev, ki imajo stalno prebivališče v volilni enoti in ki zberejo najmanj 2% podpisov od števila volivcev v volilni enoti na dan razpisa volitev, vendar ne več kot 2500. Vsebino novele je Ustavno sodišče RS julija 2006 (Uradni list RS, št. 70/06) razveljavilo z utemeljitvijo, da je zahteva za vložitev kandidatur s tako visokim številom podpisov nesorazmeren ukrep, saj je za izvolitev istih kandidatov potrebnih manj glasov kot pa podpisov za kandidaturo.

Sedma novela ZLV – G iz leta 2007 (Uradni list RS, št. 60/07) je sanirala delno razveljavitev iz leta 2003 (poslovna sposobnost) in podrobneje uredila vprašanje nagrad za člane občinskih volilnih organov. Hkrati je bil zakon spremenjen v skladu s prej omenjeno odločbo Ustavnega sodišča iz leta 2006 glede števila potrebnih podpisov za vložitev kandidatur s strani skupine volivcev. Zakon je bil dopolnjen še z zahtevo, da morajo pri določanju kandidatov, kadar jo določa politična stranka, sodelovati le člani stranke, ki imajo volilno pravico in stalno prebivališče v občini.

ZLV – H je julija 2008 (Uradni list RS, št. 45/08) določila nezdrušljivost članov volilnih odborov s kandidati. S tem je zakonodajalec preprečil morebitne zlorabe, do katerih bi prišlo zaradi sorodstvenih vezi med članom volilnega odbora na volišču in kandidatom, ki kandidira na volišču znotraj iste volilne enote. Hkrati je v skladu z zahtevo Ustavnega sodišča RS uredil glasovanje po pošti. Ovojnice z glasovnicami morajo imeti od navedene spremembe dalje poštni žig z datumom ali pa morajo biti ovojnicam priložene listine, iz katerih je razviden datum njihove oddaje na pošto. Ta določba je še posebej pomembna zaradi sprememb v zagotavljanju poštnih storitev, saj to ni več gospodarska javna služba, ampak regulirana tržna dejavnost, ki jo lahko opravlja vsaka pravna ali fizična oseba, ki izpolnjuje z zakonom predpisane pogoje. Volivci tako lahko glasovnice oddajo tudi pri izven poslovalnic Pošte Slovenije.

Z doslej zadnjo sedmo novelo ZLV – I (Uradni list RS, št. 83/12) je zakonodajalec leta 2012 v pravni red Republike Slovenije celovito prenesel Direktivo Sveta 94/80 (ES) z dne 19. decembra 1994 o določitvi podrobne ureditve za uresničevanje volilne pravice in pravice do kandidiranja na lokalnih volitvah državljanov Unije, ki prebivajo v državi članici, v kateri nimajo državljanstva. Pravico voliti in biti voljen za člana občinskega sveta ima pod pogoji iz prvega odstavka tega člena tudi državljan druge države članice Evropske unije, ki ima dovoljenje za stalno prebivanje in prijavljeno stalno prebivališče v Republiki Sloveniji oziroma potrdilo o prijavi prebivanja in prijavljeno začasno prebivališče v Republiki Sloveniji. Pravico voliti člana občinskega sveta imajo tudi tujci, ki imajo dovoljenje za stalno prebivanje in prijavljeno stalno prebivališče v Republiki Sloveniji. S to spremembo je bila popravljena napaka iz leta 2005, ko zaradi preozke zahteve po stalnem prebivališču državljani EU v Republiki Sloveniji niso mogli uresničevati volilne pravice na lokalni ravni. Na to je slovensko vlado v posebnem postopku opozorila Evropska komisija.

2.3 Zakon o financiranju občin

Slovenija spada med države z relativno nizko stopnjo decentralizacije, če upoštevamo obseg lokalnih financ v skupnih javnih financah ali pa podatek o deležih prihodkov, ki izhajajo iz dajatev lokalnih skupnosti, ki jih predpišejo same. Idealno bi bilo, če bi lahko oblikovali takšne lokalne skupnosti in njim dodeljeno vertikalno davčno strukturo, ki bi bile v celoti sposobne z lastnimi finančnimi viri pokrivati svoje potrebe brez solidarnostnega prelivanja med občinami in dodajanja sredstev iz državnega proračuna. Slednje bi bilo mogoče doseči le pri zadosti velikih občinah z ustrezno številčnim prebivalstvom. Ker pa je teritorialna razpršenost slovenskih občin izrazita, razlike med občinami pa velike, sistema financiranja ni mogoče vzpostaviti na načelu finančne avtonomije tako, da bi pretežni del virov občine določale same, pač pa na načelu solidarnosti, najprej med občinami potem pa še med občinami in državo (finančna izravnava). Nazadnje je to ponovno ugotovilo Ustavno sodišče ob presoji 11. člena ZLS novembra 2016¹⁹. Nenazadnje tudi MELLs določa, naj bi vsaj del finančnih virov lokalnih oblasti izviralo iz krajevnih davkov in prispevkov, katerih višino v okviru

zakona lahko določajo same²⁰, medtem ko podrobneje drugih virov ne določa. Finančni viri lokalnih oblasti morajo biti v sorazmerju z nalogami, ki jih določata ustava in zakon.

Nedvomno je, da bo do določene stopnje vedno potrebno prerazporejanje sredstev med različnimi ravni decentraliziranih enot, vendar je pomembna že izhodiščna usmeritev k doseganju optimuma opisane funkcije, tudi z aktivnim sodelovanjem lokalnih oblasti pri oblikovanju ustreznih davčnih virov. Model financiranja lokalnih skupnosti naj bi tako v največji meri upošteval teoretične temelje decentralizacije oziroma fiskalnega federalizma, njen osnovni smisel, avtonomnost lokalnih financ in načela oziroma priporočila izhajajoč iz MELLs. Občne naj bi bile pri virih relativno avtonomne in v največji možni meri neodvisne od države. Še pomembneje pa je, da imajo občine samostojnost pri odločanju o porabi sredstev, ki so jim na voljo za izvajanje njihovih nalog.

Tudi za Zakon o financiranju občin velja podobno, kot za preostale zakone: sprejet je bil tri tedne po prvih rednih lokalnih volitvah, 23. decembra 1994 (Uradni list RS, št. 80/94). Določil je temeljni nabor prihodkov občin in hkrati občinam namenil 30% vse v Republiki Sloveniji zbrane dohodnine. Zakon je v 20. členu uvedel zagotovljeno porabo in določil, kaj šteje vanjo in kateri viri so namenjeni njenemu financiranju. Hkrati je opredelil finančno izravnavo v državnem proračunu za občine, ki ne morejo same zagotoviti financiranja zagotovljene porabe. Precejšnji del zakona je bil namenjen tudi ureditvi prehoda iz starih v nove občine. Ključni pomanjkljivosti prvega zakona z današnje perspektive sta bili dve: prva, da so občine morale sredstva namenjati v precejšnji meri za znane namene, da pri tem niso imele avtonomije oziroma prostega razpolaganja, kot jo zahteva 1. točka 9. člena MELLs. Druga pa je bila ta, da zakon ni stimuliral občin k povečevanju lastnih prihodkov, ker je določal, da občina povečevanjem drugih lastnih virov, tudi nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča, dobi manj izravnave od države. Danes sta ta dva vira ločena, povečevanje lastnih virov občine ne vpliva na višino sredstev, ki jih določa sistem solidarnosti in finančne izravnave.

Novela iz avgusta 1998 (Uradni list RS, št. 56/98) je že vsebovala pomembno novost, primerno porabo na prebivalca, ki jo je v skladu z zakonom določil Državni zbor RS ob vsakokratnem sprejemu državnega proračuna. Primerna poraba je pomenila izračun povprečnega zneska sredstev na prebivalca v Republiki Sloveniji. Zakon je vpeljal način izračuna primerne porabe, kot ga poznamo še danes, kriteriji za določitev objektivnih razlik med občinami so še danes enaki: skupno število prebivalcev občine, površina občine oziroma dolžila lokalnih cest ter število prebivalcev, mlajših od 15 let in starejših od 65 let. Razmerje med posameznimi kriteriji je bilo določeno z utežmi s posebno matematično formulo. Ta pa se je z leti nekoliko spreminjala. Prvotno je izračun primerne porabe v letu 1998 upošteval še razlike med navadnimi občinami, občinami v krajih, kjer so bili sedeži občin pred uveljavitvijo reforme in mestnimi občinami. Delež

dohodnine, ki je pripadal občinam, se je z novelo povzpел na 35 %. Novela je prinesla tudi lestvico za dodelitev dodatnih sredstev občinam iz državnega proračuna za sofinanciranje posameznih ukrepov in investicij. Novela je vsebovala posebno poglavje o financiranju novih občin, saj je bilo tisto leto ustanovljenih še dodatnih 45 občin.

Skozi leta se je struktura lastnih virov, od katerih je odvisna finančna izravnava, z določbami nekaterih posebnih zakonov spremenila, hkrati pa je področna zakonodaja občinam nalagala nove izvirne naloge, ki pa jim vedno niso sledila ustrezna finančna sredstva (na primer izpolnjevanje pogojev za uvedbo devetletke, poviševanje kriterijev na področju otroškega varstva, financiranje projektov na področju odlaganja odpadkov in čiščenju odpadnih voda). Razkorak med nalogami občin in sredstvi zanje se je povečeval, hkrati pa so se večale razlike med občinami glede njihovih fiskalnih zmožnosti. Posebej se je položaj zaostrial v letu 2003 in 2004, v obdobju, ko so občine pospešeno uvajale nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča.

Novela ZFO-B (Uradni list RS, št. 90/05) je podrobneje uredila zadolževanje občin. S spremembo 17. člena se je po novem občina lahko zadolževala le v obsegu, ki skupaj z obstoječim stanjem dolgov ne presega 20% realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov proračuna v letu pred letom zadolževanja brez prejetih donacij in transfernih prihodkov iz državnega proračuna za investicije in če odplačilo glavnice in obresti v posameznem letu odplačila ni preseglo 5% realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov proračuna v letu pred letom zadolževanja, zmanjšanih za prejete donacije in transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije. V dovoljeni obseg zadolževanja so se šteli tudi leasingi, blagovni krediti in vsakršna druga oblika pogodbenega razmerja, ki pomeni dejansko zadolžitev in katere posledica je odplačevanje obveznosti iz občinskega proračuna. Poleg tega so smele občine dati poroštva za izpolnitev obveznosti javnih podjetij in javnih zavodov, katerih ustanoviteljice so, vendar največ do višine 5% realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov proračuna leta pred letom, v katerem se daje poroštvo.

Ne glede na to omejitev se je občina lahko dodatno zadolžila za financiranje investicij na področju osnovnega šolstva, stanovanjske gradnje, oskrbe z vodo in javne infrastrukture za ravnanje z odpadno vodo ter investicij, ki so sofinancirane iz sredstev skladov Evropske unije, če odplačilo glavnice in obresti v posameznem letu ni preseglo dodatnih 3% realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov sprejetega proračuna, zmanjšanih za prejete donacije in transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije in če doba odplačevanja ni bila daljša od ekonomske življenjske dobe investicije.

Spomnimo, da je prvi zakon iz leta 1994, ki je urejal financiranje občin, vseboval določilo, da se občine lahko zadolžujejo tudi z izdajo vrednostnih papirjev, izdanih v skladu z zakonom, ki je urejal njihovo izdajo. Ta določba je bila kasneje iz zakona umaknjena zaradi sistemskih razlogov. V praksi je povzročala težave, saj je na primer v

Občini Zagorje izdaja vrednostnih papirjev zaradi prevelikih apetitov in lahkomišelnosti vodstva občine povzročila resne likvidnostne težave. Zakon je še določal, da se občine izjemoma na podlagi zakona lahko zadolžijo v tujini. Tudi te določbe kasneje v ZFO ne zasledimo več.

Z novima 26. a in 26. b členom pa so bile občine upravičene do dodatnih sredstev za sofinanciranje investicij na področju regionalnih razvojnih programov in izvajanja strukturne, kohezijske ali predpristopne politike na lokalni ravni v višini 3% skupne primerne porabe vseh občin, zagotovljena pa jim je bila tudi dodatna dotacija iz sredstev državnega proračuna v višini 50% v preteklem letu realiziranih odhodkov občinskih proračunov za sofinanciranje skupnih občinskih uprav. Posebej slednja novost je povzročila, da so občine hitro organizirale veliko število skupnih občinskih uprav, saj je pred uveljavitvijo te spremembe obstaja le ena. Po več kot desetih letih jih deluje preko petdeset, pri čemer so nekatere občine vključene v več različnih skupnih uprav.

Pomembno sistemsko spremembo je pomenil nov Zakon o financiranju občin - ZFO iz leta 2006 (Uradni list RS, št. 123/06). Določil je naloge, katerih stroški se upoštevajo za ugotovitev primerne obsega sredstev za financiranje nalog občin, nekoliko spremenil formulo za izračun primerne porabe ter določil primeren obseg sredstev za financiranje primerne porabe, ki se izračunava kot odklon od povprečja primerne porabe. Občine z razliko 15 % od povprečja so imele pravico zadržati polovico presežkov. Zakon je hkrati uvedel načelo solidarnosti med občinami tako, da se 70 % prihodkov od dohodnine razdeli, 30 % pa je namenjeno delitvi občinam, ki ne dosežejo primerne porabe. Glavarina je na prebivalca v državi ugotovljen delež dohodnine oziroma drugih davkov, odstopljen občinam za financiranje skupne primerne porabe občin. Odstopljeni državni davki so lahko davek na dodano vrednost, dohodnina, davek od dohodkov pravnih oseb, trošarine itd. Glavarina je na prebivalca v državi ugotovljen delež dohodnine oziroma drugih davkov, odstopljen občinam za financiranje skupne primerne porabe občin, prihodek občine iz glavarine pa je prihodek občine iz davkov in drugih prihodkov, ki so v skladu z zakonom prihodek državnega proračuna v višini glavarine, pomnožene s številom prebivalcev občine in popravljene z indeksom raznolikosti občine.

Poleg virov in načina določanja višine sredstev, ki pripada posamični občini ter sistema solidarnosti je novi zakon iz 2006 uvedel še dva korektiva primerne porabe: sofinanciranje občinskih investicij iz državnega proračuna in dodatna sredstva občinam, kjer prebivajo pripadniki avtohtonih narodnih skupnosti. V 21. členu je tako določil obveznost države ter način določanja višine, ki pripada konkretni občini. Ta je skladno s 24. členom obratno sorazmerna od njene razvitosti, razvojne ogroženosti in razvojnih možnosti (indeks razvojne ogroženosti). Pogoj za dodelitev sredstev je, da gre za investicijo v lokalno infrastrukturo ali investicijo posebnega pomena za zadovoljevanje skupnih potreb in interesov prebivalcev občine ter da je uvrščena v načrte razvojnih programov občinskega proračuna. Drugi korektiv primerne porabe je povezan z

dodatnimi stroški, ki jih imajo zaradi uveljavljanja dvojezičnosti in uresničevanja pravic narodnih skupnosti občine z dvojezičnimi naselji (26. člen).

Zaradi odločitve Ustavnega sodišča²¹, da je pet členov Zakona o financiranju občin iz 2006 v neskladju z Ustavo, je vlada pripravila dopolnitev, ki je bila sprejeta 2008 (ZFO-1. Uradni list RS, št. 57/08). Ustavno sodišče je predvsem poudarilo dvoje. Glede na tako ustavno ureditev financiranja občin mora zakonodajalec občinam najprej neposredno in primarno zagotoviti dovolj obsežne lastne vire za pridobivanje sredstev za financiranje svojih nalog. Lastni viri občin naj bi bili z občino v neposrednem razmerju. Zakon bi moral torej določiti občino kot upravičenko neposredno na posameznem viru, npr. davku, četudi bi ga, tehnično gledano, pobirala država. Odstopljivi vir po ZFO-1, ki ga polnijo prerazporejena sredstva državnega proračuna, ne vsebuje neposrednih upravičenj občine do virov sredstev. Zato tak odstopljivi vir prav tako povzroča odvisnost občine od države in ne uresničuje njene odgovornosti za zagotavljanje lokalne samouprave in za zagotavljanje za to potrebnih sredstev. Hkrati je v primeru presoje finančne avtonomije občine in funkcije finančne izravnave pri uresničevanju tega načela zavzelo stališče, da je občina za uresničevanje lokalne samouprave predvsem odgovorna sama, na temelju prizadevanj lastnega prebivalstva in gospodarstva. Zato je zagotavljanje finančne izravnave lahko omejeno oziroma pogojevano. Tak sistem ustvarja pretežno odvisnost občin od sredstev državnega proračuna, kar ni v skladu z zahtevo po finančni avtonomiji občin, ki izhaja iz 142. člena Ustave ter z zahtevo po funkcionalni samostojnosti občin, ki izhaja iz 140. člena Ustave. Zakonsko urejanje prerazporejanja lastnih sredstev med posameznimi občinami v primeru ustvarjenih presežkov lastnih virov nad izračunano primerno porabo ne pomeni protiuustavnega posega v finančno avtonomijo občin, saj se s tem zagotavlja materialna podlaga za solidarnost med občinami in njihovimi prebivalci pri zagotavljanju obveznih nalog občin.

Novela ZFO – 1 iz 2008 je določila, da 54% dohodnine ni več občinam odstopljivi davek, pač pa izvorni prihodek občin. Podrobneje je določila način izračuna povprečnine (štiriletno povprečje preteklih odhodkov občin), naloge, katerih stroški se upoštevajo za ugotovitev primerne porabe občine, dogovor vlade z reprezentativnimi združenji občin, s katerim se določijo povprečni stroški za financiranje nalog iz prejšnjega odstavka in na novo z zakonom določenih nalog občin, ki jih bodo začele opravljati v naslednjem proračunskem letu, kazalnike razvitosti občin kot podlago za izračun deleža sofinanciranja občinskih investicij ter obseg sofinanciranja investicij.

V letu 2011 je zakonodajalec veljavno ureditev dopolnil z dodatnim 34.a členom zaradi ustanovitve nove občine Mirna, ki se je izločila iz Občine Trebnje. Da bi zagotovili finančno tekoče delovanje občine, je novela ZFO – 1 B (Uradni list RS, št. 36/11) omogočila sprejem občinskega odloka o proračunu tudi za polletno obdobje, kadar bi bila občina ustanovljena do 31. maja tekočega leta. Zakon, ki ureja javne finance, sicer proračunsko leto določa kot koledarsko leto med 1. januarjem in 31. decembrom.

V Zakon o financiranju občin je februarja 2015 posegel Zakon o ukrepih za uravnoteženje javnih financ občin (ZUUJFO (Uradni list RS, št. 14/15) z dopolnitvijo 9. člena tako, da lahko občina predpiše občinsko takso za oglaševanje, prirejanje razstav in prireditvev, parkiranje in opravljanje drugih dejavnosti, ki se razlikujejo od siceršnje namenske rabe in pomenijo z občinskim odlokom opredeljeno posebno rabo javnih površin v lasti občine, kot so javne ceste, ulice, trgi, tržnice, igrišča, parkirišča, pokopališča, parki, zelenice, rekreacijske površine in podobno, nepremične in premične infrastrukture občinskih javnih služb, stavb v lasti občine in za druge zadeve, če tako določa zakon.

3 Skladnost sistemske ureditve lokalne samouprave z MELLs

V Svetu Evrope deluje kot posvetovalno telo Odbora ministrov Kongres lokalnih in regionalnih oblasti Sveta Evrope (CLRAE). V kongresu so zastopani predstavniki občin in regij 47 držav članic Sveta Evrope. Omenili smo že, da so v kongresu trije člani in trije namestniki, voljeni predstavniki slovenskih občin. Ena od nalog kongresa je spremljanje lokalne in regionalne samouprave v državah članicah in ugotavljanje skladnosti sistemov lokalne samouprave z Evropsko listino lokalne samouprave. Predstavniki kongresa so z namenom spremljanja lokalne in regionalne samouprave v Sloveniji in njene skladnosti z Evropsko listino lokalne samouprave že dvakrat, odkar je Slovenija članica Sveta Evrope in odkar je ratificirala MELLs, opravili t.i. monitoring sistema slovenske lokalne samouprave, prvič leta 2001²², drugič leta 2010²³.

Monitoring je preverjanje skladnosti zakonodajnih rešitev in prakse na področju lokalne samouprave z načeli Evropske listine lokalne samouprave (MELLs), v državi članici Sveta Evrope ki je listino kot mednarodno pogodbo podpisala in ratificirala. Slovenija je Evropsko listino lokalne samouprave sprejela v svoj pravni red z ratifikacijo v letu 1996 in uveljavitvijo v letu 1997 (Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELLs), Uradni list RS - Mednarodne pogodbe, št.15, Uradni list RS, št.57/96)). Monitoring poteka po pravilih, ki jih določa poslovnik kongresa²⁴. Dokument opredeljuje postopek monitoringa, ki obsega obisk v državi članici, pripravo poročila in razpravo o poročilu v Kongresu ter sprejem na Odboru ministrov. Program obiska v državi članici mora vsebovati srečanja z ministrom pristojnim za lokalno samoupravo, člani parlamenta, pristojnimi za področje lokalne samouprave, predstavniki lokalnih oblasti, vključujoč delegacijo v Kongresu, župana glavnega mesta ter župane večjih in manjših občin, pa s predsednikom ustavnega sodišča, varuhom človekovih pravic, strokovnjaki za Evropsko listino lokalne samouprave, z združenji občin in nevladnimi organizacijami. Kongres in njegovi zbornici sprejmeta poročilo, priporočila in – če je predlagana – resolucijo. Sprejeto Poročilo je predstavljeno Odboru ministrov Sveta Evrope, Parlamentarni skupščini Sveta Evrope in državi članici, kjer je bil opravljen monitoring.

Ker se drugo poročilo sklicuje tudi na tisto iz leta 2001, vsebinsko pa se pomembno ne razlikujeta, se omejimo na povzetek ugotovitev na podlagi pregleda delegacije Kongresa 8. in 9. 11. 2010. Namen monitoringa je bil preveriti napredek v primerjavi s prvim Priporočilom (89/2001). Iz lektoriranega prevoda priporočila sledi, da kongres z zadovoljstvom ugotavlja, da Slovenija na splošno upošteva predpise Evropske listine lokalne samouprave in ponuja zlasti možnosti udeležbe državljanov, da se je razporejanje skupnih državnih davkov (večinoma dohodnine) spremenilo leta 2006 in nato še 2008, s čimer je nastal sistem, ki temelji na znesku na prebivalca, ki ga izračuna Ministrstvo za finance skladno z zakonom, o njem pa se pogajajo lokalni organi, da je bil Zakon o glavnem mestu sprejet leta 2004, da se je slovenska vlada k ustanovitvi pokrajin zavezala s spremembo ustavnih določb o lokalni samoupravi²⁵, kar je pomemben korak k temu cilju. Kot posebno odliko sistema poročilo izpostavlja dobre prakse integracije romske manjšine z vključenostjo romskega predstavnika v občinski svet. Ugotavlja pa, da se posvetovalni postopki med lokalnimi organi in osrednjo vlado niso izboljšali, da razdrobljenost občin še naprej ostaja problem in da je proces regionalizacije še naprej blokiran.

Monitoringa torej nista ugotovila nobenih neskladij med slovensko normativno ureditvijo sistema lokalne samouprave in listino. Toda, če je imela uvedba lokalne samouprave po osamosvojitvi za cilj demokratizacijo življenja v lokalnih skupnostih, več sodelovanja prebivalcev pri odločanju na lokalni ravni, več sodelovanja pri pripravi lokalnih predpisov in več neformalnih posvetovanj, čaka slovensko lokalno demokracijo še nekaj izzivov. Dialog med izvoljenimi lokalnimi nosilci oblasti in prebivalci mora postati stalnica. Soodločanje občanov v javnih zadevah izhaja neposredno iz ustavne pravice državljanov sodelovati pri upravljanju javnih zadev. Če je demokracija izredno pomembna za sprejemanje državnih odločitev, je še toliko pomembnejša za odločanje v okviru lokalne skupnosti. Možnost občanov, da neposredno odločajo, povečuje njihovo zanimanje za sodelovanje pri zadevah lokalne samouprave in s tem krepi njeno učinkovitost in demokratičnost. Čeprav lokalno samoupravo uresničujejo predvsem demokratično izvoljeni organi, taka ureditev ne sme omejevati pravice občanov do neposrednih oblik odločanja, kajti MELLs določa, da je pravica do lokalne samouprave eno temeljnih demokratičnih načel v državah članicah Sveta Evrope.

Opombe:

¹ Ustavni zakon za izvedbo Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I in 21/94)

² Zakon o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31.12.1994 opravljali organi občin (Uradni list RS, št. 29/95 in 44/96 – odl. US)

³ Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 15/96)

⁴ Priporočila Kongresa lokalnih in regionalnih oblasti pri Svetu Evrope 89 (2001) o položaju lokalne in regionalne demokracije v Sloveniji, Strasbourg 2001, Francija

⁵ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-365/96 z dne 4.11.1999 (Uradni list RS, št. 99/99)

⁶ Poročevalec DZ RS, št. 26/98

⁷ Takratni Poslovnik Državnega zbora RS je vseboval institut predhodne obravnave, ki ga danes ne vsebuje več.

⁸ Koalicijska pogodba trenutne vladne koalicije ne vsebuje zaveze za ustanovitev pokrajin. Tudi Strategija razvoja lokalne samouprave v Republiki Sloveniji do leta 2020, ki jo je Vlada RS sprejela 29. septembra 2016, nakazuje le pot do morebitne ustanovitve pokrajin, konkretne kratkoročne zaveze pa nima.

⁹ Sedemčlanska delegacija s sedmimi namestniki v Odboru regij (Committee of Regions).

¹⁰ Tričlanska delegacija s tremi namestniki v Kongresu lokalnih in regionalnih oblasti (CLRAE).

¹¹ Določba ZLS o zvezi občin je ena redkih določb systemskega zakona, ki do zdaj še ni bila preizkušena v praksi. Kljub nekaterim poskusom (npr. zveza občin za upravljanje Pomurskega vodovoda) zaenkrat določba ostaja le na papirju.

¹² Priloga Poslovnika Vlade RS je obrazec, ki vsebuje sestavine z obveznimi postopki, ki jih je treba izpeljati pred predložitvijo vladi v obravnavo in sprejem. V resnici je šele dopolnitev navedenega obrazca maja 2016 z izrecno zahtevo po pridobitvi stališč združenj občin do predlaganega gradiva povzročila bolj sistematičen pregled občin nad predlogi državnih predpisov v pripravi.

¹³ Tako so volivci prav po tem postopku po rednih lokalnih volitvah 2010 prvič izvolili romskega svetnika v Občini Grosuplje. Zaradi nezmožnosti, da bi spremenili statut občine, je bilo treba isti člen ZLS uporabiti tudi za redne lokalne volitve v letu 2014.

¹⁴ Novela je bila sprejeta osem dni po njegovi tragični smrti na gradbišču hidroelektrarne Blanca na Savi.

¹⁵ Dopolnitev Zakona o poslancih, ki je uzakonil nezdružljivost poslanca in župana, ki ga je septembra 2009 vložila skupina poslancev s prvopodpisano Cveta Zalokar Oražem (Zares), je bila sprejeta šele 2011, veljala pa je za državnozborske volitve leta 2012.

¹⁶ Lokalna samouprava v Republiki Sloveniji, Poročevalec Skupščine Republike Slovenije, posebna številka, Ljubljana, 30. marec 1992

¹⁷ To pravico so dobili z novelo ZLV – E leta 2005.

¹⁸ To vprašanje je ustrezno uredila novela ZLV – G leta 2007 (Uradni list RS, št. 60/07).

¹⁹ U-I-150/15-25 z dne 10. 11. 2016

²⁰ 3. točka 9. člena MELLs

²¹ Odločba Ustavnega sodišča RS, U-I-24/07-66 z dne 4. 10. 2007

²² Priporočila Kongresa lokalnih in regionalnih oblasti pri Svetu Evrope 89 (2001) o položaju lokalne in regionalne demokracije v Sloveniji, Strasbourg 2001

²³ Lokalna in regionalna demokracija v Sloveniji, Kongres lokalnih in regionalnih oblasti pri Svetu Evrope, Priporočilo sprejeto na 21. zasedanju CG (21)12 18. oktobra 2011 v Strasbourgu, Francija

²⁴ Rules governing the organisation of Congress monitoring procedures pursuant to Resolution 307 (2010)

²⁵ Mišljene so že omenjene ustavne spremembe iz leta 2006.

Viri:

Predpisi o lokalni samoupravi, Založba Uradni list RS, Ljubljana 1999

Mandatno poročilo 2001 – 2004, Ministrstvo za notranje zadeve

- Mednarodne aktivnosti na področju lokalne samouprave v letih 2008 – 2011, Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko
- Dokumenti in študije o pokrajinah v Sloveniji 2000-2004, zbornik, Ministrstvo za notranje zadeve, Ljubljana 2004
- Priporočila Kongresa lokalnih in regionalnih oblasti pri Svetu Evrope 89 (2001) o položaju lokalne in regionalne demokracije v Sloveniji, Strasbourg 2001, Francija
- Lokalna in regionalna demokracija v Sloveniji, Kongres lokalnih in regionalnih oblasti pri Svetu Evrope, Priporočilo sprejeto na 21. zasedanju CG (21)12 18. oktobra 2011 v Strasbourgu, Francija
- Lokalna samouprava v Republiki Sloveniji, Poročevalec Skupščine Republike Slovenije, posebna številka, Ljubljana, 30. marec 1992
- Izhodišča in predlogi za nadaljnji razvoj lokalne samouprave, Vlade Republike Slovenije, Ljubljana, 26.7.2001
- Poročilo o aktivnostih, povezanih z ustanavljanjem pokrajin v Sloveniji, Vlada Republike Slovenije, Ljubljana, 15.11. 2001
- Informacija o aktivnostih v zvezi z uvedbo pokrajin v Sloveniji in reorganizacijo upravnih enot, Podlage za določitev nalog in pristojnosti pokrajin, koncepta financiranja, organiziranosti ter določitev območij pokrajin, Vlada Republike Slovenije, Ljubljana, 24. 12. 2003.
- Strategija razvoja lokalne samouprave v Republiki Sloveniji do leta 2020, Vlada Republike Slovenije, 29. 9. 2016.

Demokracija na lokalni ravni v luči mednarodne Evropske listine o lokalni samoupravi

IRENA BAČLIJA

Povzetek Evropska listina o lokalni samoupravi predstavlja pomemben temelj in ideal h kateremu je potrebno in pomembno slediti. Vprašanje kako doseči visoko skladnost z listino ter kako nadzorovati izvajanje načel listine sicer ni kompleksno, je pa pogosto težavno, saj zgodovinsko pogojene posebnosti v posamezni državi vodijo v znatne odmike od ideala. V prispevku obravnavamo demokratičnost lokalne samouprave z vidika politične participacije in avtonomije lokalne samouprave. Obeh konceptov listina ne ločuje niti ju dihotomno ne razume, zato je edino smiselno da naslovimo njuno prepletenost in ločenost. Na podlagi te dihotomije nato v prispevku prikazujemo politično participacijo, ki z vidika nadzora nad listino ni problematična, ter avtonomijo, ki je nekoliko okrnjena. Na podlagi mednarodno primerjalne študije prikažemo posebnosti sistema lokalne samouprave v Sloveniji in se sprašujemo o možnih vzrokih za finančno nižjo avtonomnost občin.

Ključne besede: • Evropska listina lokalne samouprave • lokalna samouprava • občina • demokracija

NASLOV AVTORJA: dr. Irena Bačlija, izredna profesorica, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, Kardeljeva ploščad 5, 1000 Ljubljana, Slovenija, epšta: irena.baclija@fdv.uni-lj.si.

<https://doi.org/10.4335/978-961-6842-87-7.5> ISBN 978-961-6842-87-7

© 2018 Inštitut za lokalno samoupravo Maribor

Dostopno na <http://books.lex-localis.press>.

1 Uvod

Sodobne države si ne moremo zamisliti brez sodobne lokalne samouprave, slednje pa ne brez lokalnih prebivalcev, ki lokalno skupnost osmišljajo. Ne gre torej le za institucionalen pristop izgrajevanja struktur, ki definirajo delovanje lokalne samouprave, temveč in predvsem za procesni pristop oblikovanja pogojev za lokalno življenje. Slovenija je po osamosvojitvi pričela s postopki demokratizacije, katere eden ključnih temeljev predstavlja uvedba lokalne demokracije in struktur lokalno samoupravnega sistema. Če je uvajanje strukture proces od zgoraj navzdol (seveda ne izključno) potem lahko razumemo uvajanje procesov in osmišljanje lokalne samouprave proces od spodaj navzgor, pri čemer je ključnega pomena participacija prebivalcev. Že od Tocquevilla in Milla dalje ne razdružujemo koncepta sodobne države in lokalne samouprave. Še več, lokalno samoupravo razumemo kot temelj na katerem stoji hiša demokracije, torej na njen demokracija stoji obenem pa se v njej demokracije učimo. Poleg demokratičnosti je ključna sestavina sodobne (lahko rečemo kar *prave*) lokalne samouprave tudi avtonomija napram višjim ravnem oblasti. Oba pojma sta tesno povezana in prepletena kar je razvidno že iz tretjega člena Evropske listine o lokalni samoupravi (od tu dalje ELLS), ki označuje lokalna samoupravo kot pravico in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona urejajo in opravljajo bistveni del javnih zadev v okviru svojih nalog in v korist lokalnega prebivalstva (torej sestavina avtonomnosti) ter, da »to pravico uresničujejo sveti ali skupščine, ki jih sestavljajo člani, izvoljeni s svobodnim in tajnim glasovanjem na podlagi neposredne, enakopravne in splošne volilne pravice, in imajo lahko izvršilne organe, ki so jim odgovorni« (sestavina demokratičnosti). ELLS te temeljne prvine lokalne samouprave prepozna čisto na začetku, kar jima daje posebno težo in pomen.

Slovenija je ratificirala ELLS pred dvajsetimi leti, s čimer se je zavezala k upoštevanju načel, da so lokalne oblasti eden od glavnih temeljev vsake demokratične ureditve ter da je pravica državljanov sodelovati pri opravljanju javnih zadev eno od demokratičnih načel, ki so skupna vsem državam članicam Sveta Evrope. Pomembnosti pristopa k tovrstnem dokumentu ne gre spregledati, je pa pomembno, da se nenehno kritično opazujemo in stremimo k (ne le normativnem) uresničevanju te pomembne in (ne le za tisti čas) revolucionarne listine. Uskladitev zakonodaje z načeli ELLS je seveda prvi korak, vendar je potrebno listino dejansko uresničevati. Da je lokalna samouprava živa materija odraža tudi dejstvo, da je bil leta 2009 k listini sprejet dodaten Protokol o pravici sodelovanja pri zadevah lokalne skupnosti (Slovenija ga je ratificirala leta 2011). Ta deluje kot dodatna obrazložitev listine, ki poleg volitev omenja (ne pa tudi zapoveduje) reševanje zadev z drugimi sredstvi kot so zbori državljanov, referendumi ali kakšnimi drugimi oblikami neposredne udeležbe državljanov.

Demokratičnost lokalne samouprave lahko torej opazujemo normativno, torej ali imamo implementirane strukture, ki omogočajo demokratičnost, deskriptivno z vidika razumevanja delovanja lokalne samouprave v realnem življenju ali pa z različnih zornih

kotov. Kako demokratičnost lokalne samouprave občutijo občani, kako nanjo gledajo politični funkcionarji ali pa zunanji opazovalci. Nad izvajanjem ELLS bdi Kongres lokalnih in regionalnih oblasti, ki izvaja nadzor v vseh državah podpisnicah.¹ Če se sklicujemo na njegova poročila lahko zaključimo, da imamo v Sloveniji primerno sodobno urejeno lokalno samoupravo, ki pa bi bila lahko deležna nekaj posodobitev. Ker se bomo v prispevku osredotočili na demokratični aspekt lokalne samouprave, lahko tukaj dodamo, da nadzor ni pokazal odstopanja od demokratičnih načel z vidika participacije.² Obstaja pa nekoliko več maneverskega prostora za dvig avtonomije občin. Ker smo uvodoma ugotovili, da gre za temeljno povezanost obeh (za razliko med obema pojmomoma glej Pratchett 2001) tako demokratičnosti kot avtonomije pri tem poudarjamo, da ju za namen prispevka obravnavamo ločeno, oziroma kot meni Pratchett (2001) sta obe pomembni za delovanje lokalne samouprave, vendar sta obenem razdružljivi. Več avtonomije ne vodi nujno v večjo demokratičnost (kvečjemu obstaja možnost krepitve lokalne politične elite), in več politične participacije ne vodi v večjo avtonomijo. Pa vendar sta tudi povezani, saj je dolgoročna politična participacija odvisna od tega kakšno moč imajo prebivalci pri odločanju, kar je neobhodno vezano tudi na avtonomijo občine.

Prispevek je v tem kontekstu tudi organiziran v dveh delih. V prvem definira participacijo, njene pojavne oblike in pomembnost demokratičnosti za delovanje lokalne samouprave, vendar detajlno ne raziskuje morebitne deficite, saj jih po mnenju Kongresa ni. V drugem delu pa se posveti avtonomiji občin v Sloveniji, ter predstavi avtonomnost slovenskih občin v mednarodno primerjalnem smislu, ki nakaže kako avtonomne so občine v Sloveniji in kako to vpliva na demokratičnost nasploh.

2 Demokratičnost in politična participacija

Politična participacija je splošno sprejeta, kot kvaliteta demokratičnega sistema, »...kot eden od dejavnikov uspešnosti (zahodnih) demokratičnih sistemov« (Brezovšek 1995, 203). Kot takšna ima lastnost, da se z njenim povečevanjem izboljša kvaliteta demokracije saj prispeva k razreševanju konfliktov znotraj družbe. Politična participacija je osrednjega pomena za demokracijo, saj zagotavlja in omogoča državljanom vpliv na izbor političnih predstavnikov in »sodelovanje v procesih oblikovanja, sprejemanja in implementiranja javnih politik« (Parry in drugi 1992).

Najbolj razširjen način politične participacije je glasovanje na volitvah. Poleg tega poznamo še glasovanje na referendumu, sodelovanje na političnih demonstracijah, sodelovanje v volilni kampanji, aktivno članstvo v politični stranki ali skupini pritiska, različne oblike državljske nepokorščine in idr. Naštete so vrste politične participacije,

¹ V Sloveniji je bil nadzor izveden dvakrat, prvič leta 2001 in drugič leta 2011.

² Čeprav so »Lokalni strokovnjaki poročevalca obvestili, da stopnja sodelovanja državljanov v lokalnem javnem življenju po njihovem mnenju ni zadovoljiva« (prav tam).

poleg tega poznamo še: sodelovanje na javni predstavitvi ali razgrnitvi, sodelovanje na javni diskusiji in druge oblike sodelovanja, ki nimajo tako političnega predznaka. Zakon o lokalni samoupravi pa sicer predvideva poleg volitev tudi oblike neposredne participacije, kot so referendum, zbor občanov in ljudsko iniciativo.

Posredna oblika politične participacije (udeležba na volitvah) je še vedno najbolj pogosta oblika sodelovanja (Brezovšek 2007). Volilna udeležba je pomemben indikator za oceno stopnje razvitosti lokalne demokracije v neki družbi. Nizka volilna udeležba slabi demokratično podlago lokalne samouprave, saj so tako lahko izvoljeni predstavniki, ki jih je podprla izrazita manjšina celotnega volilnega telesa, kar odpira tudi vprašanje politične reprezentativnosti (Vrhovac in Bačlija 2008). Volilna udeležba je pomembna tudi iz vidika temelja za kritičen nadzor nad političnimi voditelji in vzpostavljanja mostu do politične odgovornosti. Hkrati se predpostavlja, da je že samo dejstvo udeležbe na volitvah ključni kazalec elementarne politične zainteresiranosti. Seveda pa pripravljenost za udeležbo tako ali drugače neposredno vpliva tudi na izid glasovanja, kdo dobi in kdo izgubi. Splošno naraščanje volilne abstinence (prostovoljne neudeležbe na volitvah)³ številni raziskovalci vidijo kot odraz demokratičnega deficita (LeDuc in Pamett, 2003).

Klasičnim oblikam (tako posredne kot neposredne) politične participacije državljanov so se pridružile nove neformalne oblike, potrebne zaradi spremenjenih okoliščin in hitrega razvoja informacijske tehnologije:

- a) organizirane skupine državljanov (okoljevarstveniki, razlaščenci v denacionalizaciji, idr.), ki se povezujejo v mreže in skušajo vplivati na oblikovanje politik;
- b) skupine državljanov, ki predlagajo ali komentirajo predloge zakonov;
- c) »grassroot« lobiranje;
- d) uporaba novih tehnologij (interneta) za predloge in debato.

Novе oblike neformalne participacije se razvijajo, ker ustaljeni kanali vplivanja ne zadostujejo. Od iznajdljivosti in motiviranosti zainteresiranih posameznikov in skupin

³ V Evropi se je volilna udeležba (za volitve v nacionalne parlamente) znižala z 88 odstotkov v letu 1980 na 74 odstotkov v letu 2002 (Stoker 2006, 38) z nadaljnjo tendenco padanja. Na lokalnih volitvah pa so stopnje volilne udeležbe praviloma še nižje kot na parlamentarnih volitvah in redko presežejo 60 odstotkov. Na Finskem je bila volilna udeležba na lokalnih volitvah leta 2004 58,6 odstotkov, v Helsinkih za odstotek nižja (57%). Podobna udeležba je bila na nizozemskih lokalnih volitvah leta 2006 (58,2 odstotkov). V Estoniji leta 2005 47 odstotkov, na Slovaškem leta 2006 47,65 odstotkov. Na lokalnih volitvah leta 2006 v Londonu, je bila volilna udeležba 37 odstotkov, kar je celo zvišanje glede na leto 2001. Na volitvah 2006 v berlinski mestni svet je bila udeležba za 10 odstotkov nižja kot leta 2001, 58 odstotkov. Na Dunaju leta 2005 je bila udeležba 60,8 odstotkov, za 6 odstotkov nižja kot pred štirimi leti (Vrhovac in Bačlija 2008).

je odvisno, katero vrsto participacije bodo izbrali in ali bodo iznašli nov način vplivanja na odločevalce (Nagy in Vrecko 1994).

Ne glede na izbrano obliko sporočanja svojih želja lokalni oblasti je ključno, da prebivalce vključimo v proces odločanja (več o prednostih v naslednjem poglavju). Določevanje faktorjev, ki vplivajo na to, da nekdo participira v lokalnem političnem prostoru oziroma da se za takšna dejanja ne odloča, je temelj za izdelavo popolnega modela lokalne demokracije. Prepoznavanje teh faktorjev ter njihovo tolmačenje pa nam lahko razkrije tudi kaj več. Na primer, zakaj so nekatere lokalne skupnosti bolj politično aktivne, kot druge? Lowndesova in sodelavci (2006) so si ta in podobna vprašanja zastavili kar se da široko ter politično participacijo povezali z socialno-ekonomskimi okoliščinami, socialnim kapitalom ter z vlogo političnih, menedžerskih in civilno-družbenih akterjev. Pozitivna povezava visoke stopnje politične participacije z ugodnimi socialno-ekonomskimi okoliščinami je namreč splošno sprejeta, saj naj bi tisti, ki so višje izobraženi, imajo višji dohodek in boljše zaposlitev bili tudi bolj aktivni v politiki. To predpostavko, pa po popularnosti že dohaja model socialnega kapitala. Ta zagovarja, da mreže formalne in neformalne sociabilnosti izgrajujejo odnose zaupanja in recipročnosti, ki povečujejo posameznikovo željo (in voljo) da se pridruži kolektivni akciji pri reševanju skupnih problemov. Vzporedno z obema modeloma je pomembno tudi ravnanje in delovanje lokalnih političnih akterjev, saj naj bi njihova »odprtost« in »odzivnost« pomembno pripomogla k stopnji participacije v skupnosti.

Lowndesova in sodelavci (2006) predstavijo tako imenovani CLEAR model, ki naj bi omogočil oblikovalcem javnih politik, da prepoznajo potencial lokalnega prebivalstva obenem pa reflektivno ocenijo strukturo svoje organizacije in svojega javno-političnega procesa in ali le-ta ustreza in omogoča lokalnemu prebivalstvu neovirano in učinkovito komuniciranje z njimi. CLEAR model je tako sestavljen iz sklopov vprašanj. To je »Zmorem« (Can do), ki se nanaša na dejansko zmožnost in sposobnost posameznika, da se kakorkoli udejstvuje v lokalnem javno-političnem življenju. Argument gre predpostavki, da je bolj verjetno da bo posameznik participiral, če bo imel na voljo potrebne sposobnosti in vire. Za izboljšavo tega področja model predvideva spremembe na področju usposabljanja in pomoči prostovoljnim organizacijam, razna mentorstva, razvoj vodstvenih lastnosti... Naslednje vprašanje, ki ga model predstavlja je »Mi je všeč« (Like to), kamor spada zavedanje posameznika, da pripada določeni lokalni skupnosti ter da se lahko poistoveti z lokalnimi javnimi problemi. Bolj, ko je posameznik povezan z lokalno skupnostjo, bolj je verjetno, da bo participiral pri zadevah javnega pomena. Model pri deficitu tega področja ponuja rešitev v obnovi lokalne civilno-družbene sfere, sub-lokalnih vlad, dvigu socialnega kapitala...Nadalje naj bi se lokalni politični akterji povprašali še ali je lokalnemu prebivalstvu »Omogočeno« (Enabled to) delovanje tako v civilno-družbeni, kot v politični sferi, pri čemer avtorji priročnika pripisujejo velik pomen skupinam lokalnih nevladnih organizacij in njihovem (ne)obstoju. Možnost, da bo posameznik sodeloval v lokalnem javnem življenju naj bi bila tesno povezana z obstojem raznih organizacij, ki mu

omogočajo oziroma ponujajo priložnost za delovanje in participacijo. V primeru nezadostnega števila lokalnih organizacij model narekuje sprejetje politik, ki bodo ugodneje vplivale na ustanavljanje in tudi delovanje lokalnih organizacij. Zadnja dva sklopa v diagnostičnem modelu sta »Sem vprašan« (Asked to) in »Sem poslušan« (Responden to), ki sta dejansko povezana, vendar se v praksi pogosto izvajata ločeno. Prvo vprašanje temelji na predpostavki, da je verjetnost, da bo posameznik participiral večja, če bo vprašan za mnenje in kako bo vprašan za mnenje. Slednjega ne gre zanemariti, saj je pomembnost načina naslavljanja posameznika pomembna z vidika, da je potrebno izdelati več različnih pristopov, ki bodo odgovarjali posameznemu naslovljencu. S tega stališča model predvideva uporabo raznovrstnih in inovativnih shem lokalne participacije, ki naj bi bile usmerjene na specifično lokalno prebivalstvo. Vprašanje »Sem poslušan« pa je tesno povezano z dvosmerno komunikacijo, ki naj bi jo lokalni politični akterji omogočali in gojili, z namenom povečati participacijo. Občutek posameznika, da se je njegovo mnenje, želja ali pripomba naslovila na pravo osebo in da se obravnava resno ter da proizvede povratno informacijo je po mnenju avtorjev pomemben faktor pri odločanju ali bo nekdo participiral ali ne. Tudi tukaj model predvideva temeljito prestrukturiranje obstoječih lokalnih institutov v primeru, da temu ni tako.

3 Povezanost demokratičnosti in kakovosti javnih storitev (avtonomije)

Za ene izmed pomembnejših politično participativnih interakcij lahko štejemo ravno tiste, ki so za posameznika najpomembnejše, kar v veliki večini pomeni, tiste, ki so mu najbližje. Vprašanja in problemi, ki so za posameznika zelo prijemljivi ter neposredno vplivajo na njegovo bližnjo okolico so tista, ki imajo nanj tudi največji učinek. To pa so seveda predvsem lokalna vprašanja, ki tako najizraziteje spodbujajo participacijo (Makarovič 2002, 74). Vendar je participacija odvisna tudi od tega ali lahko z aktivno udeležbo tudi kaj dosežemo (glej v prejšnjem poglavju omenjeni CLEAR model). Politična participacija na lokalni ravni je tako neobhodno vezana na to kako posameznik ocenjuje, da bo uspešen pri svojem prizadevanju pri tem pa je seveda pomembno tudi ali ima raven oblasti na kateri participira sploh pristojnosti na nekem področju (ali kumulativno dovolj pristojnosti). Ilustrativno bi to lahko upodobili z nesmislom organizacije lokalnega referendumu zaradi nezadovoljstva z obrambo. Ta je v pristojnosti druge ravni oblasti. Zato je politična participacija odvisna tako od možnosti posameznika da doseže svoj cilj, kot tudi pristojnost oblasti na tem področju.

Politična participacija bo višja, če ima lokalna skupnost določeno stopnjo avtonomnosti, da ureja javne zadeve lokalnega pomena. Kakšna mora biti ta stopnja avtonomnosti, da dosežemo optimalno politično participacijo je odvisno tudi od velikosti lokalne skupnosti, saj večja kot je lokalna skupnost nižja je politična participacija ter višja je kapaciteta skupnosti, ki sploh omogoča prenos pristojnosti. Tako gre pravzaprav za iskanje optimalne velikosti lokalne skupnosti, ki ima za posledico optimalno participacijo in posledično kakovostne in ekonomične javne storitve. Velikost lokalne

skupnosti je tako v korelaciji s stopnjo zadovoljstva občanov, kar razlagata tudi pristopa reformistične teorije in teorije politične ekonomije. Obe teoriji poskušata razložiti vzročno povezanost med velikostjo lokalne skupnosti in zadovoljstvom občanov z javnimi storitvami. Vendar trdita ravno nasprotno (Mouritzen 1989).

Reformistična teorija je naklonjena velikim lokalnim skupnostim, saj poudarja funkcionalne zmožnosti velikih enot. Predpostavlja, da lahko specializirane storitve in dobrine zagotavlja samo na območju, kjer je število prebivalcev veliko, saj je za ekonomično zagotavljanje nekaterih storitev potrebno tudi veliko povpraševanje. Reformistična teorija se zanaša na ekonomijo obsega, saj bo strošek storitve ob velikem povpraševanju na glavo občana nižji, lokalna skupnost pa bo lahko z nižjimi stroški zagotavljalo bolj kakovostne storitve. Vendar Mouritzen (1989) ne vidi zgolj linearne povezave med velikostjo in zadovoljstvom, temveč meni, da je oba pojma mogoče povezati drugače. Meni, da reformistična teorija vidi povezavo tudi tako: velike lokalne skupnosti lahko zagotavljajo več storitev, zato imajo občani večji nadzor nad lokalnim okoljem; ker imajo večji nadzor, imajo večjo motivacijo za lokalno participacijo, zaradi večje participacije bodo vse skupine občanov bolje zastopane; ker bodo skupine občanov bolje zastopane, bodo sprejete javne politike, ki jih občani potrebujejo, posledično pa bodo zagotovljene tiste storitve, ki jih občani potrebujejo, in to na takšen način, ki je zanje najbolj ugoden; iz tega sledi, da bodo z javnimi storitvami zadovoljni. Reformistična teorija govori v prid velikih lokalnih entitet in je bila tudi podlaga za reformo združevanja manjših občin v Veliki Britaniji, na Danskem in Švedskem.

Teorija politične ekonomije postavi ekonomijo obsega pod vprašaj. Sicer predpostavlja, da je ekonomija obsega mogoča pri nekaterih storitvah, kot so komunalna odlagališča in kanalizacija, vendar pa je ne moremo uporabiti pri storitvah, ki temeljijo na delovni sili, kot na primer občinska uprava, ki z naraščanjem preide v disekonomijo obsega. Van Assche (2004) meni, da teorija politične ekonomije veliko bolje razloži povezavo med velikostjo in zadovoljstvom, saj predvideva manjše entitete, v katerih občani lažje izrazijo svoje potrebe, zato je lažje doseči njihovo zadovoljstvo, poleg tega pa je zaradi nebirokratskega modela odločanja v manjših entitetah lažje oblikovati javne politike, ki so bližje občanom. Teorija politične ekonomije predvideva naslednje: v manjši entiteti je prebivalstvo bolj homogeno, zaradi tega so potrebe prebivalstva skupne; ker je entiteta majhna, je lažje individualno sodelovati pri odločanju in ob višji stopnji sodelovanja so prebivalci bolj zadovoljni s sprejetimi javnimi politikami; na podlagi sprejetih javnih politik bodo zagotovljene javne storitve, s katerimi bodo prebivalci bolj zadovoljni.

Mouritzen (1989) je obe teoriji empirično testiral¹ in podobno kot drugi avtorji² ugotovil, da zadovoljstvo s storitvami raste le do določene točke, potem pa začne padati. Empirični podatki več raziskav potrjujejo, da zadovoljstvo s storitvami ne raste linearno, kot predvideva reformistična teorija, temveč da obstaja povezava v obliki narobe obrnjene črke U. Zadovoljstvo s storitvami raste, potem pa se na določeni točki

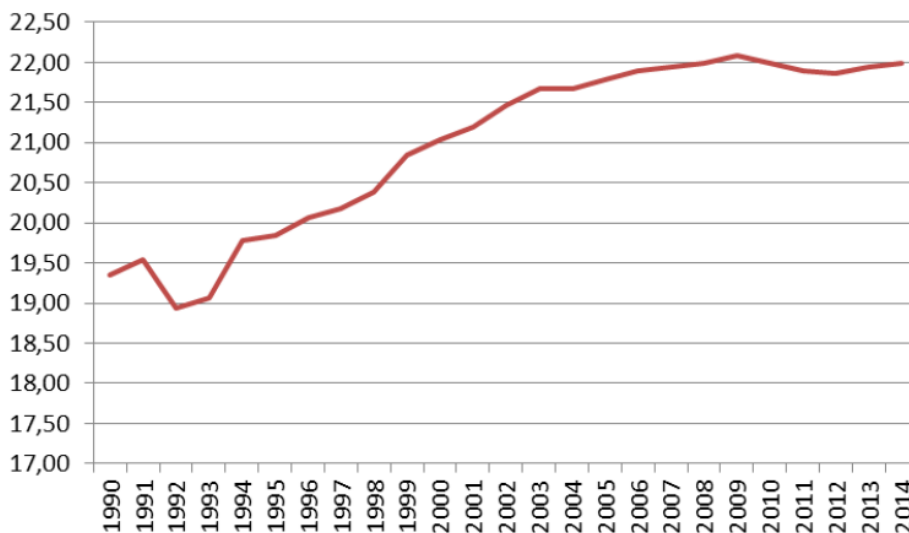
prevesi in začne padati, kar pomeni, da so prebivalci v velikih lokalnih skupnostih s storitvami manj zadovoljni ali celo nezadovoljni, kar pa se lahko izrazi tudi z nižjo participacijo. Mouritzen (ibidem) tako ni našel dokazov za podkrepitev reformistične teorije, nekatere študije so celo dokazale, da je bila reforma združevanja manjših občin v velike v Veliki Britaniji, ki je bila zasnovana na reformistični teoriji, neuspešna, saj ji ni uspelo uresničiti ciljev o bolj uspešnem in učinkovitem zagotavljanju javnih storitev. Povezava med politično participacijo (demokracičnostjo) ter pristojnostmi in izvajanjem javnih storitev (avtonomijo) je torej tesna in kompleksna, pa vendar očitna.

4 Avtonomija lokalne samouprave: zrcalo demokratičnosti

Avtonomijo lokalnih skupnosti razumemo, kot razmerje lokalnih skupnosti do višjih ravni oblasti. Koncept lokalne avtonomije je pravzaprav izhodiščni koncept lokalne samouprave (Jones in Stewart 1983) in navadno merilo za razvitost lokalne samouprave. Kljub temu pa ne poznamo enotne definicije lokalne avtonomije (Clark 1984; Page in Goldsmith 1987; Vetter 2007; Wolman 2008). Clark (1984) je definiral štiri tipe avtonomije lokalnih skupnosti, od tistih, ki imajo veliko avtonomijo na širokem javno-političnem področju ter se država v njihovo delovanje ne sme vmešavati, do tistih, ki so zgolj podaljšek nacionalne oblasti.

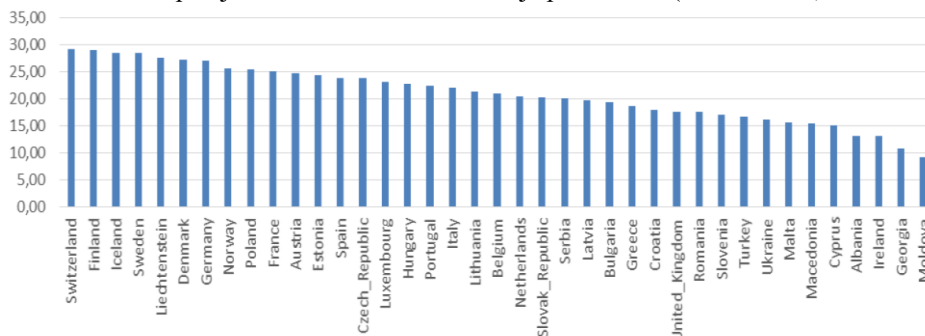
Avtonomija lokalne samouprave je kompleksna za definiranje in razumevanje, kot tudi za analiziranje, zato ne preseneča, da so primerjalne študije pogosto prišle do značilno različnih zaključkov (Sellers in Lidström 2007; Hooghe in drugi 2010; Goldsmith in Page 2010; Ivanyina in Shah 2012; Do Vale 2015). Za namen prispevka bomo predstavili obsežno mednarodno primerjalno študijo Indeks lokalnega samoupravljanja za lokalne oblasti (2016), ki so jo za Evropsko komisijo izvedli Ladner, Keuffer in Baldersheim.³ Prikazali bomo kje se mednarodno primerjalno v smislu avtonomije lokalne samouprave nahaja Slovenija, nato pa še katera so področja, kjer zaostajamo za tistimi z največjo avtonomijo. Pri tem je potrebno poudariti, da je z namenom kategorizacije in iskanje trendov simplifikacija nekaterih institutov v posameznih državah nujna ter da je za natančnejše razumevanje posameznega sistema potrebno opazovati posamezno državo. Kljub temu ima komparativni pristop k proučevanju sistemov lokalnih samouprav ter njihovega delovanja določene prednosti (glej tudi Bouckaert in Kuhlmann v Kuhlmann in Bouckaert, 2016).

Študija je zajela 39 držav, v katerih so analizirali določene indikatorje lokalne avtonomije od leta 1990 do leta 2014. Indikatorji so bili združeni v tako imenovani Indeks lokalne avtonomije. Kumulativni pregled pokaže, da se povprečno v vseh državah indeks lokalne avtonomije stalno povečuje (čeprav zgolj za eno do dve od 37 točk) (glej graf 1).

Graf 1: Povprečje indeksa lokalne avtonomije skozi čas

Vir: Ladner, Keuffer in Baldersheim (2016).

Glede enajst indikatorjev (ki jih predstavimo v nadaljevanju, ko podrobneje predstavimo ocene Slovenije za vsak indikator) se opazovane države razdelijo v dve večji skupini. Države z visoko stopnjo avtonomije (vrednost indeksa nad 70), so skandinavske države (Danska, Finska, Švedska, Norveška in Islandija) ter Švica, Nemčija in Poljska. Na drugi strani je skupina držav z izrazito nizko stopnjo avtonomije (vrednost indeksa 40 ali manj) kamor sodijo Ciper, Turčija, Malta, Moldavija, Gruzija in Irska). Med obema ekstremoma se nahajajo tri skupine držav: a) države s srednje visoko do visoko stopnjo avtonomije (vrednost indeksa med 60 in 70) Lihtenstein, Italija, Srbija, Francija, Bolgarija, Litva, Češka, Avstrija in Estonija, b) države s srednje visoko stopnjo avtonomije (vrednost indeksa med 50 in 60) Slovaška, Portugalska, Belgija, Nizozemska, Makedonija, Romunija, Hrvaška, Luksemburg, Latvija in Španija, c) države s srednje do nizko stopnjo avtonomije (vrednost indeksa med 40 in 50) Madžarska, Albanija, Slovenija, Ukrajina, Grčija in Velika Britanija (glej graf 2).

Graf 2: Povprečje indeksa lokalne avtonomije po državah (1990 – 2014)

Vir: Ladner, Keuffer in Baldersheim (2016).

Slovenija torej ni na zavidljivem mestu, čeprav je kumulativno dosegla enega izmed večjih preskokov v vrednosti indeksa, saj je od leta 1990 indeks bolj porastel le Poljski in Srbiji. Normativno smo torej v Sloveniji izgradili sodoben lokalno samoupravni sistem, kar se še posebej kaže v porastu ocene *institucionalne globine* iz 0 na 3 (glej tabelo 1). Ta indikator je bil poleg v Sloveniji v največjem porastu tudi v Albaniji in Bolgariji, z ustavno reformo leta 2001 pa tudi v Italiji. Prav tako Slovenija dosega opazne spremembe na področju *javno-političnega obsega* in se pridružuje skupini držav med katere sodijo tudi Poljska, Romunija, Češka, Slovaška in Albanija. Nižanje teh ocen je razvidno le v Luksemburgu in na Madžarskem.

Tabela 1: Opisi in vrednosti indikatorjev za Slovenijo in povprečno za vse opazovane države

indikator	opis		točkovanje*		povprečna vrednost vseh držav (vsa leta)		vrednost Slovenija (2014)	
Institucionalna globina	Stopnja avtonomije lokalne skupnosti, da si sama izbere naloge		0-3		2,28		3	
javno-politični obseg	Stopnja vključenosti lokalne skupnosti v izvajanje nalog na področju...	izobraževanje	0-2	4 skupaj največ 0-	1,1	skupaj 2,19	1,5	skupaj 2,06
		sociala	0-2		1,1		0,5	
		zdravstvo	0-2		0,7		1,5	
		stanovanjska politika	0-1		0,7		1	

I. Bačlija: Demokracija na lokalni ravni v luči mednarodne Evropske listine o lokalni samoupravi

		raba zemljišč	0-2		1,7		1	
		transport	0-1		0,6		0	
		policija	0-1		0,3		0	
		varstvene storitve	0-1		0,7		0,5	
javno-politični vpliv	Stopnja dejanskega vpliva na izvajanje nalog na področju...	izobraževanje	0-2	skupaj največ 0-4	0,8	skupaj 1,93	1	skupaj 2,28
		sociala	0-2		0,9		0,5	
		zdravstvo	0-2		0,5		1	
		stanovajska politika	0-1		0,7		1	
		raba zemljišč	0-2		1,6		1	
		transport	0-1		0,6		1	
		policija	0-1		0,3		0	
		varstvene storitve	0-1		0,7		1	
Finančna avtonomija	Stopnja neodvisnosti pri določanju lastnih davkov		0-3		1,72		1	
Preneseni (deljeni) davki	Delež davkov ki so preneseni iz višjih ravno oblasti		0-3		1,6		0	
Finančna samostojnost	Delež prihodkov lokalne skupnosti iz lastnih virov		0-3		1,7		0	
Avtonomija zadolževanja	Stopnja samostojnosti pri zadolževanju		0-3		0,7		1	
Organizacijska avtonomija	Stopnja samostojnosti pri določanju o organiziranosti lastnih organov in volitev		0-4		2,6		3	
Pravno varstvo	Pravno varstvo lokalne samouprave		0-3		1,9		2	
Administrativni nadzor	Stopnja nevsiljivega nadzora nad lokalno oblastjo		0-3		1,75		2	

Vključenost v nacionalno javno-politično odločanje	Stopnja moči vplivanja na odločitve na nacionalni ravni		0-3	1,6	1
--	---	--	-----	-----	---

*Za natančno določene elemente indikatorja, ki so bili ovrednoteni s točkami glej Ladner, Keuffer in Baldersheim (2015).

Če si ogledamo vrednosti posameznih indikatorjev⁴ za Slovenijo (v opazovanem letu 2014) v primerjavi s (kumulativnim) povprečjem vseh držav (glej tabelo 1), opazimo da na večini področij ne zaostaja, na področju dejanskega izvajanja nalog iz raznih javno-političnih področij ima celo opazno višjo vrednost od povprečja. Pravzaprav je celotna nižja ocena avtonomnosti lokalne samouprave posledica indikatorjev, ki beležijo finančno avtonomijo občin. V državah, kjer so preneseni davki visoki, obenem pa imajo lokalne skupnosti tudi visok delež lastnih davčnih virov (na primer Švica) se vplivov prenesenih davkov izniči. V državah, kjer pa so preneseni davki visoki, lokalne skupnosti pa skoraj nimajo lastnih davčnih virov, je finančna avtonomija precej ogrožena (Makedonija, Moldavija, Ukrajina in Slovenija). Obenem sicer ne smemo pozabiti, da gre za drastičen dvig finančne avtonomije v vseh državah skozi čas. Vzroki za nižjo finančno avtonomijo se znatno razlikujejo od države do države, v Sloveniji pa je eden izmed prevladujočih vzrokov ravno heterogenost lokalnih skupnosti, ki preprečuje prenos nalog in s tem tudi finančnih virov.

5 Sklepna razmišljanja

V sklepnih razmišljanjih se nekoliko vrnemo v uvodoma predstavljeno ELLS in njena načela ter uspešnosti implementacije le-teh v praksi. ELLS praktično ne razlikuje med demokratičnostjo in avtonomnostjo lokalnih skupnosti. Pa vendar ju lahko ločujemo, več avtonomije ne vodi nujno v večjo demokratičnost (kvečjemu obstaja možnost krepitve lokalne politične elite), in več politične participacije ne vodi v večjo avtonomijo. S stališča demokratičnosti na splošno, po ugotovitvah Kongresa ki bdi nad izvajanjem ELLS, Slovenija dosledno in primerno izvaja ELLS in njena načela. Temu pritrjuje tudi predstavljen Indeks lokalne avtonomije. Poročevalci Kongresa so tako v zadnjem nadzornem obisku (2011) zaključili, da »je lokalna demokracija v Sloveniji skladna s predpisi Evropske listine lokalne samouprave in ponuja možnosti udeležbe državljanov« (ibidem.). In čeprav Kongres ugotavlja, da so bile dosežene izboljšave v zvezi z razporejanjem skupnih državnih davkov, obenem priporoča, da Slovenija poveča prihodkovno avtonomijo lokalnih oblasti, saj da je: «stopnja avtonomije glede stopenj davčnih prihodkov v slovenskih občinah relativno nizka».

Izpostavljena pomanjkljivost je torej podobna kot ugotavlja Indeks lokalne avtonomije, to je premalo finančne avtonomije (čeprav v času krize opažamo znatno zmanjšanje finančne avtonomije v večini držav Evropske unije (Schwab, Bouckaert in Kuhlmann, 2017). Četudi razdružimo demokratičnost in avtonomijo (glej Pratchett 2001) in

sklenemo, da manj avtonomije ne pomeni manj demokratičnosti, več avtonomije (brez demokratičnosti) pa lahko vodi v lokal-politični elitizem, ne moremo mimo ugibanja o tem zakaj je do nižje finančne avtonomije lokalne samouprave sploh prišlo. Vprašanje je ali lahko dejansko govorimo o neprimerni javno-finančni politiki ali pa je le ta zgolj posledica institucionalne ureditve, ki se v zatečenem stanju bere tako, da imamo izredno heterogene skupnosti ter (pravzaprav) simetrično zakonodajo. Ali bi lahko odgovoren zakonodajalec mikro občinam prenesel v izvorno (ali pač preneseno) izvajanje nalog, ki so navadno v domeni lokalnih skupnosti z visoko upravljaljsko sposobnostjo? Tako tudi Kongres v Poročilu (2011) ugotavlja, da je »povečano število občin, odvisnih od finančne izravnave, povzročilo izgubo avtonomije, pa tudi odvrnilo občine od pridobivanja lastnih prihodkov«. V tem kontekstu seveda tudi Kongres razume, da je izvrševanje načel ELLS odvisno od posebnosti lokalno-samoupravnega sistema.

Opombe:

¹Mouritzen (1989) je empirično raziskavo opravil na vzorcu danskih mest, v katerih so občani na lestvici od 0 do 10 ocenjevali financiranje desetih najboljšežnejših storitev. Imeli so možnost oceniti, ali naj za določeno storitev lokalna oblast nameni manj ali več denarja. Mouritzen (ibidem) je ugotovil, da je optimalna velikost lokalne entitete 30.000 prebivalcev. Do te številke zadovoljstvo s storitvami bolj ali manj konsistentno raste, po preseženem pragu 30.000 prebivalcev pa je jasno razviden padec zadovoljstva in korelacija z velikostjo se potrdi.

²Raziskave, ki so potrdile teorijo politične ekonomije, so izvedli tudi Marans in Rodgers (1975) ter Ostrom (1973), pa tudi Richardson (1993) (optimum med 30.000 in 250.000 prebivalci) in Dahl (1967) (optimum med 50.000 in 200.000 prebivalci). Hirsch (1968) je ugotovil, da se kaže izrazit padec razmerja med stroški in zadovoljstvom v mestih nad 250.000 prebivalci.

³ Avtorica prispevka je bila v omenjeni raziskavi avtorica poročila za Slovenijo.

⁴ Ob tem je potrebno opozoriti, da kategorizacija stopnje pristojnosti občin pri posameznih javnih nalogah prinaša mnoge omejitve, sploh pri v naprej določeni nizki diferenciaciji (0-3). Z namenom klasifikacije, iskanja trendov in mednarodne primerjave se lahko izgubijo pomembne specifične informacije lastne posameznemu lokalno samoupravnemu sistemu. Zavedajoč se teh omejitev pozivajo avtorji indeksa k tolerance ob tolmačenju analize.

Literatura:

- Brezovšek, Marjan (1995): Politična participacija. *Teorija in praksa* 32(3-4): 199-211.
- Brezovšek, Marjan (2007): Socialni kapital in volitve na lokalni ravni. *Lex localis* 5 (1): 87-103.
- Bouckaert, Geert in Kuhlmann, Sabine (2016): Introduction: Comparing local public sector reforms: Institutional policies in context, V: Bouckaert, Geert in Kuhlmann, Sabine (ur.), *Local public sector reforms in times of crisis: National trajectories and international comparisons*. London: Palgrave. str: 1-21.
- Clark, Gordon L. (1984): A Theory of Local Autonomy. *Annals of the Association of American Geographers* 74 (2): 195-208.
- Dahl, Robert A. (1967): The City in the Future of Democracy. *The American Political Science Review* 61 (4): 953-970.

- Do Vale, Helder F. (2015): Comparing and Measuring Subnational Autonomy across Three Continents. *Lex Localis* 13(3): 741–764.
- Goldsmith, Michael in Page, Edward C. (2010): *Changing government relations in Europe: from localism to intergovernmentalism*. London: Routledge.
- Hirsch, S. Carl (1968): *Cities are people*. New York: Viking Press.
- Hooghe, Liesbet, Marks, Gary in Schakel, Arjan H. (2010): *The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies (1950-2006)*. London: Routledge.
- Ivanyna, Maksym in Shah, Anwar (2012): How close is your government to its people? Worldwide indicators on localization and decentralisation. *Policy Research Working Paper, 6139*. The World Bank.
- Jones, George in Stewart, John (1983): *The Case for Local Government*. London: George Allen and Unwin.
- Ladner, Andreas, Keuffer, Nicolas in Baldersheim, Harald (2015): *Local Autonomy Index for European countries (1990-2014)*. Brussels: European Commission.
- LeDuc, Lawrence in Pammet, Jon H. (2003): *Elections and Participation: The Meaning of the Turnout Decline*. Dostopno na <http://www.cpsa-acsp.ca/paper-2003/leduc.pdf> (20.2.2008).
- Lowndes, Vivien, Pratchett, Lawrence, in Stoker, Gerry (2006): *Locality Matters. Making Participation Count in Local Politics*. Institute for Public Policy Research: London.
- Makarovič, Matej (2002): Politična participacija v desetletju demokratizacije. V *Demokracija v Sloveniji: Prvo desetletje* (ur) Niko Toš & Ivan Bernik, 65–89. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Marans, Robert W. in Rodgers, Willard (1975): Toward an understanding of community satisfaction. V *Metropolitan America in Contemporary Perspective*, (ur) Amos H. Hawley in Vincent P. Rock, 62–89. New York: Halsted Press.
- Mouritzen, Poul Erik (1989): City Size and Citizens' Satisfaction: Two Competing Theories Revisited. *European Journal of Political Research* 17 (6): 661–688.
- Nagy, M. Toth in Vrecko, Barbara (ur.) (1994): *Priručnik o udeležbi javnosti v postopkih sprejemanja odločitev*. Slovensko predstavništvo regionalnega okoljskega centra za srednjo in vzhodno Evropo. Ljubljana.
- Ostrom, Elinor (1973): On the meaning and measurement of output and efficiency in the provision of urban police services. *Journal of Criminal Justice* 1 (2): 93–111.
- Page, Edward in Goldsmith, Michael (1987): *Central and Local government Relations*. London: Sage.
- Parry, G., Moyser, G. in Day, N. (1992): *Political Participation and Democracy in Britain*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pratchett, Lawrence (2001): *Towards a Separation of Local Autonomy and Local Democracy*, prispevek predstavljen na ECPR joint sessions of workshops, Grenoble, 6-11 April 2001.
- Richardson, Harry (1993): Problems of metropolitan management in Asia. V *Urban Management: Policies and Innovations in Developing Countries*, ur. Shabbir G. Cheema, 51–75. Westport: Greenwood Praeger Press.
- Schwab, Christian, Bouckaert, Geert in Kuhlmann, Sabine (2017): *The future of local government in Europe: Lessons from research and practice in 31 countries*. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.
- Sellers, Jeffrey in Lidström, Anders (2007): Decentralisation, Local Government, and the Welfare State. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 20 (4), 609-632.
- Stoker, Gerry (2006): *Why Politics Matters. Making Democracy Work*. New York, Palgrave Macmillan.

- Van Assche, Danny (2004): *In search of the citizens: how to make a city local again?* Uppsala: ECPR workshops. Dostopno prek: <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/upsala/ws23/VANASSCHE.pdf> (20. februar 2007).
- Vetter, Angelika (2007): *Local Politics: a resource for democracy in Western Europe? Local autonomy, local integrative capacity, and citizens' attitudes towards politics*. Lexington Books.
- Vrhovac, Sanda, Bačlija, Irena (2008): An analysis of electoral abstention in Ljubljana, the capitol of Slovenia. *Lex localis* 6 (2): 183–203.
- Wolman, Harold (2008): Comparing local government systems across countries: conceptual and methodological challenges to building a field of comparative local government studies. *Environment and Planning C: Government and Policy* 26, 87–103.

Občinske javne službe v luči MELLs: nekateri splošni in specifični izzivi

PRIMOŽ PEVCIN

Povzetek Evropska listina o lokalni samoupravi določa, da mora biti izvajanje oblastnih nalog po možnosti čim bližje državljanom, vendar hkrati poudarja tudi vidik njihove gospodarnosti in učinkovitosti. V specifičnem kontekstu lokalne oblasti z namenom zagotavljanja menedžerske učinkovitosti dajejo prednost agentifikaciji in korporatizaciji kot načina izvajanja javnih storitev oziroma opravljanja javnih služb na lokalni ravni. Navedena način pa povzročata določene upravljalne izzive, ki so vezani na usklajevanje menedžerske avtonomije agentov ter odgovornostjo in nujno po zasledovanju javnega interesa principala na drugi strani. Agentifikacija in korporatizacija je zelo prisotna tudi v izbajanju lokalnih javnih služb v Sloveniji. V povezavi z relativno omejeno institucionalno zmožnostjo in sposobnostjo lokalnih oblasti za upravljanje in reguliranje javnih služb, se izziv zagotavljanja odgovornosti še posebej zastruje, zato je predvsem potrebno stremeti k doseganju večji institucionalnih zmožnosti in sposobnosti lokalnih oblasti, razmišljati pa je potrebno tudi o možni reorganizaciji in spremenjenih prevladujočih načinih izvajanja lokalnih javnih služb.

Ključne besede: • Evropska listina lokalne samouprave • lokalne javne službe • agentifikacija • korporatizacija • upravljanje

NASLOV AVTORJA: dr. Primož Pevcin, izredni profesor, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, Gosarjeva ulica 5, 1000 Ljubljana, Slovenija, e-pošta: primoz.pevcin@fu.uni-lj.si.

<https://doi.org/10.4335/978-961-6842-87-7> ISBN 978-961-6842-87-7

© 2018 Inštitut za lokalno samoupravo Maribor

Dostopno na <http://books.lex-localis.press>.

ECLSG And Local Public Services: Some General And Country-Specific Challenges

PRIMOŽ PEVCIN

Abstract European Charter of Local Self-Government states that public responsibilities should be delivered by authorities closest to the citizen, but they should also be delivered efficiently and economically. Specifically, in order to assure managerial efficiency, municipal authorities tend to prefer agentified and corporatized units for service delivery. Nevertheless, this creates some (corporate) governance challenges, mostly by balancing agent's managerial autonomy with principal's accountability to citizens. Agentification and also corporatization have been exercised also in Slovenian public services at the local level, as public enterprises and institutes prevail as an organizational form of service delivery. When combined with limited municipal administration's ability to govern and regulate service providers, accountability issues might become more challenging. Consequently, larger institutional capacities and capabilities should be created to effectively govern and regulate service providers, and potential reorganization of service delivery mechanisms at the local level should be addressed.

Keywords: • ECLSG • local public utilities • agentification • corporatization • governance

CORRESPONDENCE ADDRESS: Primož Pevcin, Ph.D., Associate Professor, University of Ljubljana, Faculty of Administration, Gosarjeva ulica 5, 1000 Ljubljana, Slovenia, e-mail: primoz.pevcin@fu.uni-lj.si.

<https://doi.org/10.4335/978-961-6842-87-7.6> ISBN 978-961-6842-87-7

© 2018 Institute for Local Self-Government Maribor

Available at <http://books.lex-localis.press>.

1 Introduction

According to the paragraph no. 3 of the article 4 of European Charter of Local Self-Government (1985, ECLSG), which build on the theme related to the scope of local self-government, public responsibilities should be delivered by authorities closest to the citizen, and yet, also the viewpoint of their efficiency and economy should be taken into account. If public responsibilities are observed in the most extensive view, they include also public services and utilities. Interestingly, the notion delivered in the aforementioned paragraph 3 of ECLSG basically relates to the major dilemma when addressing the managerial economics issues of public services and utilities – how to balance allocative efficiency issues versus technical efficiency.

Namely, the notion of citizens' proximity is directly related to allocative efficiency assurance as it decreases the deadweight loss of the consumer surplus, since it builds upon the better knowledge and subsequent greater ability to fulfill diverse preferences. In addition, the level of information on production costs of services and utilities is higher the closest they are to the citizens (Gilbert & Picard, 1996). In contrast, economy and technical efficiency assurance issues move in the opposite direction in comparison to allocative efficiency issues, as citizens' proximity challenges potential to assure scale and size economies in relation to production specialization, not to mention the potential to internalize spillover effects of spatial externalities, which predominantly social public services tend to have. Clearly, as also suggested by ECLSG, when delivering public services and utilities it is important to address both citizens' proximity issues as well as potential to assure economy and efficiency issues, which are both inversely related.

Moreover, it should be noted that public services and utilities are nowadays operating in increasingly volatile environment, shaped by dual pressures of growing user expectations combined with significant budget reductions, related to current austerity and prevailing cutback management environment. In this context, assuring technical efficiency is becoming increasingly important, as cost reductions are preferred. Besides to cutback practices, one common response to improve efficiency and increase value for the users/citizens has been the mimicking of private sector practices and the introduction of market-based reforms (Hodgkinson, 2013). These practices and reforms involve increasing utilization of strategic management practices, and to some extent also corporatization or even privatization of public service delivery units. Moreover, the influence of EU directives should be recognized, as public services are increasingly being pushed towards liberalization and the introduction of competitive markets, thus challenging their governance.

In line with ECLSG prepositions and actual ECLSG implementation, this paper addresses some major challenges of local public services and utilities in Slovenia, including corporatization and agentification trends, that might serve as potential promoters of economy and efficiency. Since only one tier of subnational government exists in Slovenia, i.e. municipalities, the allocation of responsibilities to other tier of

subnational authority is not viable, indicating that only potential for increasing economy and efficiency lies in different organizational forms of delivery. The paper first generally describes financial and organizational aspects of local public services in Slovenia. Then agentification and corporatization, two main existing features of local public services in Slovenia, are presented. Afterwards, some existing challenges of agentification are presented, taking principal-agent perspective, as well as strategic management perspective. Paper concludes with final reflections and list of references.

2 General overview of local public services and utilities in Slovenia

Public services tend to present very important part of local government functions from the economic/financial perspective. According to the available data, elements of functional activities of municipalities, like economic utilities, environmental protection, housing and spatial development, which encompass elements of economic local public services; and, on the other hand, recreation, culture, education and social security, which encompass elements of social public services, take substantial parts of municipal budgets. For instance, economic utilities tend to represent roughly 20 percent of consolidated total municipal outlays, education roughly 25 percent etc. (see Pevcin & Rakar, 2015).

The system of financing of local public services in Slovenia depends on the fact if economic or social public services are taken into the account. The former can be either financed through service delivery payments, from budgetary funds or from other resources prescribed by the law or local authority decision. For the social public services, the financing can be assured either by the founders, by payments for services delivered, by selling other goods and services in the market or by other resources prescribed by law or founding acts, although the revenue surplus can only be used for the reinvestments in the basic activities of institute. However, if for the economic local public services rather straight statement on the prevailing mechanism of financing could be exposed, that is payment of user fees, this does not hold for social local public services. For instance, nursing homes receive the majority of their revenues from users, whereas in contrast primary schools and music schools tend to receive the majority of revenues for their functioning from municipal budgets (see Pevcin & Rakar, 2015).

The first reform of public services in Slovenia in general occurred together with the political and economic transition to the new constitutional and political system in early 1990's. New organizational forms were introduced – for social public services public institute, and for economic public services the so-called in-house integrated municipal provision unit, economic public institute, public enterprise, concession (contracting out) and public investment in private law organizations (see Pevcin & Rakar, forthcoming). Public enterprise is a most widespread used form of local economic public services provision in general, the prerequisite being sufficient volume of service delivered and/or

monopolistic nature of service, but profitability should be ensured in either case according to legal provisions.

Some significant statutory changes occurred in what can be understood under the label public enterprise. Namely, prior to 2005, private shares in public enterprises were also allowed, the major pre-condition for the status of the company was to be established by the government or municipality. This technically meant they were classical corporatized private law company, and the substantial part of public enterprises had some amount of private ownership, thus being corporations serving public interest (see also Brezovnik, 2009). However, after 2006, when Public-private Partnership Law was introduced, the status of public enterprise was subjected to the sole ownership of government or municipalities, in order to by-pass the necessity to get concessions. Legal provisions actually mandated that if public enterprises become companies of private law, they are subjected to obtain concessions in order to be eligible for service provision. This indicates that process needed to be initiated, either for public enterprise to become public or private law company, where the former status meant avoiding legal provisions on concessions (see Brezovnik, 2008). Moreover, public enterprise concept does not have special legal status, so it is more like a colloquial label. In essence, the majority of public enterprises operate like corporatized units, and in some cases even the concessions were not obtained yet. This means that they technically behave like private law companies but have public law status, creating an interesting hybrid status (see Pevcin & Rakar, forthcoming)

3 Corporatization and agentification of public utilities and service delivery at the local level

Some authors argue that agentification has been one of the major features of local government reform after the New Public Management (NPM) ideology was initiated (see Torsteinsen et.al., forthcoming). Interestingly, agentification was mostly oriented at reforming local public services, as the tendency was to disaggregate internal service providing units into more or less autonomous operative units or agencies (Pollitt et.al., 2004). As already noted, also EU directives vitally affected this trends, as market liberalizations and competitive environment establishment are promoted also in public services and utilities.

Van Thiel (2012) describes five different types of agentification, either in-house decentralized or agentified form, public and private law municipal companies or contracting-out of service delivery, and these types, as they are listed, denote increasing independence from (political) influence of municipal administration. And, if the agentification takes place in the form of creating autonomous private or public law municipal companies, then this process can be named corporatization, as some sort of sub-form of agentification.

The foundation of the NPM was the requirement of replacing the so-called hierarchical model of the public sector to the so-called governance model of the public sector, where the organizational structure of the sector is increasingly based on the principles of creating partnerships and ensuring an open and free market (Caruso & Vitolo, 2003). Thus, local public services were subsequently characterized by a large number of structural changes in the methods and mechanisms of their governance, which is concerned with the relationship between the owners and board of management of companies delivering services.

Namely, the NPM ideology has emphasized the managerial autonomy, as the role of public authorities in providing services has changed, where the local authorities are actually found in the new role of regulators of pure market-oriented business system, mostly limited liability companies, which operate on the principle of business economics and private law, providing certain public services to citizens/users (Grossi & Reichard, 2008). This in essence corresponds to the trend of corporatization, one of the most influential trends in the reform of public services at the local level. Conceptually, corporatization indicates transferring decision-making powers from politicians to managers, which means that corporatized local (public) companies represent hybrid forms of companies between public and private sector, with a strong emphasis on their autonomy (Shleifer & Vishny, 1994).

Overman (2015) described several potential advantages as well as advantages of agentification. Among the advantages, mostly elaboration on increased efficiency of service provision can be put forward, which corresponds also to aforementioned ECLSG narratives. However, potential disadvantages can be also put forward, like reduced transparency, creation of accountability problems, reduced competence on the service in the municipal administration etc. In this context, as managerial autonomy of service providers is emphasized, this creates challenges for assurance of local interests, for which municipal administrations are accountable for. Besides, municipalities also need to perform the role of owners and regulators of service providers. Corporate governance of public services thus becomes even more important, since user inequality might be challenged, as service providers are not directly accountable to voters (Fissi et.al., 2013).

4 Agentification of local public services in Slovenian context

It has already been noted in the paper that agentification of public service delivery at the local level has been very common in Slovenian context, as public enterprises and institutes prevail as an organizational form of service providers. Interestingly, the utilization of the label public enterprise has been very widespread in the past, as it corresponded to the enterprises, either publicly owned, privately owned or of mixed ownership, that provided the so-called services of general economic interest (economic public services/utilities). Recently, label public enterprise has been narrowed, and it

corresponds only to publicly owned enterprises that provide service of general economic interest, although public enterprise is not specific legally formulated entity, as it is mainly regulated by the Companies Act. Similarly, Institutes Act regulates the provision and activities of institutes that provide the so-called non-economic services of general interest (social public services), which indicated that neither public enterprise or public institute are not treated as separate legal entities, but they are rather agents, and public enterprises also predominantly corporatized (see Institute for Public-Private Partnership, 2017). Therefore, even the normative context itself suggest that agentification and corporatization shape the stakeholder analysis of local public service providers in Slovenia. Given the context, stakeholder issues are addressed, where the focus is on the agency principles, and on the strategic management context.

4.1 Principal-agent issues

As already noted, agentification and corporatization trends have been promoted to increase managerial autonomy and thus service delivery efficiency of local public services. The relationship between municipal administrations and service providers can be put in the framework of principal-agent theory, where multi-dimensional stakeholders are taken into account, as well the risks related to potential opportunistic behavior of agents. Although evidence from some countries also reports on the so-called remunicipalization trends, where municipal administrations are again retaking the service delivery in their domain (see Wollmann & Marcou, 2010), this is not yet a general trend.

This trend is magnified by increasing service quality assurance challenges and by legitimacy problems of corporatized and/or privatized service providers. Interestingly, this issue has also been raised in the Slovenian context (see, e.g., Primorske novice, 2014), as too extensive agentification issues were addressed due to the very large number of agents at the local level, specifically in the context of still existent austerity management. The ideas were promoted that agents should be to some extent reintegrated into in-house provision of municipal administrations, but still, those ideas have not materialized yet.

If it is recognized that large agentification exists in local public service delivery in Slovenia, issues and challenges accompanying this status should be addressed. Namely, as service providers are mostly agents, and simultaneously, managerial autonomy is focal point of agentification, regulation and control performed by municipal administrations are becoming more and more important in this context. Namely, the real challenge is how to ally the interest of the agent with those of the principal, basically by balancing agents' autonomy with principals' accountability. It should be acknowledged that three major forces are shaping behavior of local service providers, i.e. agents (see Pevcin, 2016):

- Municipal administrations tend to, over time, increasingly adopt the economic logic of service providers, thus putting economy and efficiency issues first, and public interest rather in the second place.
- Service providers tend to creatively develop mechanisms to overcome existing control and regulatory framework mechanisms, thus limiting the possibility of their behavior being in-lined with public interest principles.
- Institutional capacities and capabilities of municipal administrations, predominantly the ones of smaller municipalities, is heavily challenged to effectively perform control and regulation of service providers. As principal-agent framework clearly recognizes informational asymmetry issues favoring agents, this leads to exacerbated problem of limited knowledge of principals on actual behavior of agents. Interestingly, the risks of proper regulation of service providers mostly depend on the institutional capacity and capability of principal, and mechanism of assuring checks and balances is very important.

Although agentification and corporatization decrease problems and risks associated with the possibility of (direct) political influence as well pressures from special interest groups on the behavior of agents, not to mention that this is the way how to avoid soft budget constraints plaguing in-house service provision, it however increases accountability and integrity problems, creates coordination difficulties, and also brings potential operational multi-goal existence (Saussier & Klien, 2013). Besides, as Gomes (2006) has put forward in the context of evidence from decision-making influence within English local governments, agents also have power to influence decision-making processes of principals due to the ability to control skills, which leads to their “technical” influence, thus heavily supporting the above stated information asymmetry issues.

4.2 Strategic management issues

From dynamic perspective, agentification also generates additional challenges. It is widely recognized that fiscal pressures have increased in recent years in Slovenia. Following, cutback and austerity management have been increasingly practiced, and also aiming towards reorganizations of all segments of public sector; including public services at the local level (see Pevcin, 2014). Nevertheless, the main point of austerity management has been the imperative to reduce costs, thus ensure cost-effectiveness in all organizational structures, involving also (public) service providers.

As corporatized and agentified service providers are more inclined towards following financial goals when performing activities, this generates specific incentives for their behavior. As regulators (principals) usually set end prices, the strategy of agent will focus even more on cost-effectiveness assurance, which is positive from the perspective of efficiency and economy, but the challenge is that quality of services delivered might be affected, and also investments incentives are subsequently reduced. As users are also

preferring lower prices, when charged, agents prefer utilizing low-cost strategies, which might be the case also in the Slovenian context of local public services. Some authors (see, e.g., Hodgkinson, 2013) argue that these strategies might not be beneficiary, as they generate so-called cost-cutting opportunism. The empirical evidence suggest this has even more detrimental effect on the quality of services provided, and is even not good for business performance of agents, as for some local public services the infrastructure and facilities are more important (from the users' perspective), so hybrid strategies with focusing also on value added are better for increasing performance results.

In this context, some recent empirical literature concerned with the corporate governance of public utilities suggests another challenge. Namely, the evidence suggests that board composition, which executes steering of the service providers, affects both the corporate results as well as the selection of corporate goals. Members of the board can be either politically connected or independent, if we assume that main form of providers are public enterprises. The existing available international data shows that the percentage of independent board members in public utilities varies substantially among countries, ranging from 60 percent in Italy, 45 percent in the UK, 44 percent in Spain and 36 percent in France (De Masi & Paci, 2014).

Independent board members might constitute good corporate governance mechanism in public utilities, as they, among others, also positively contribute to the level of corporate transparency and accountability towards various stakeholders, as well as contribute to innovation and firm performance (De Masi & Paci, 2014). In contrast, it has also been argued and indicated by some empirical evidence, that politically connected board members might favor non-financial corporate goals, like increased level of employment, lower prices for end users etc. (Menozzi & Vannoni, 2014). Following, this debate has put some additional relevance to the Slovenian context, as also the composition of board members affects corporate goals in public enterprises as service providers, even the aforementioned cost-cutting opportunism.

5 Concluding reflections

ECLSG addressed both allocative and technical efficiency issues in local public service delivery, as citizen proximity as well as economy and efficiency are acknowledged. In this context, regarding the Slovenian local public services, we can observe numerous service providers, which are mostly agentified, and from managerial perspective they are also corporatized. And this structure generates mostly accountability problems, not to mention the challenges of governance and corporate strategic focus. Nevertheless, balancing autonomy and accountability is required when governing agentified and corporatized service providers, and the strategic impacts of regulation and cutback management need to be acknowledged.

What imperative could be taken from this findings? First, the challenge for prevailing small Slovenian municipalities is to create institutional capacities and capabilities to effectively govern and regulate service providers. Second, sole focus on cost-effectiveness assurance should be avoided, in order to avoid the so-called cost-cutting opportunism. Third, remunicipalization experience in some EU countries should be carefully monitored by policy makers and municipal administrations, in order to see benefits and pitfalls of potential different organization of service provision.

References:

- Brezovnik, B. (2008). *Izvajanje javnih služb in javno-zasebno partnerstvo*. Maribor: Lex Localis.
- Brezovnik, B. (2009). Aktualna vprašanja pravne ureditve javnega podjetja v Sloveniji. *Lex Localis*, 7, 2, 177-195.
- Caruso, I. & Vitolo, T. (2003): *Governance through »public utilities« models: a regional social interaction approach*. 43rd Congress of the European Regional Science Association, University of Jyväskylä.
- De Masi, S. & Paci, A. (2014). Board composition in the public utilities: A focus on independent directors. *Network Industries Quarterly*, 16, 3, 3-7.
- European Charter of Local Self-Government (1985). Strasbourg: Council of Europe.
- Fissi, S. et.al. (2013). Local Authority versus Local Public Utilities: A Governance Issue. *Administration and Public Management*, 20, 35-48.
- Gilbert, G. & Picard, P. (1996). Incentives and optimal size of local jurisdictions. *European Economic Review*, 40, 1, 19-41.
- Gomes, R.C. (2006). Stakeholder Management in the Local Government Decision-making Area: Evidences from a Triangulation Study with the English Local Government. *Brazilian Administration Review*, 3, 1, 46-63.
- Grossi, G. & Reichard, C. (2008). Municipal corporatization in Germany and Italy. *Public Management Review*, 10, 5, 597-617.
- Hodgkinson, I.R. (2013). Are generic strategies "fit for purpose" in a public service context?. *Public Policy and Administration*, 28, 1, 90-111.
- Institute for Public-Private Partnership (2017). *Public Services and Public Infrastructure*. Available at: <http://www.pppforum.si/en>.
- Menozi, A. & Vannoni, D. (2014). Political connections in boards of directors. *Network Industries Quarterly*, 16, 3, 8-10.
- Overman, S. (2015). Great Expectations of Public Service Delegation: A systematic review. *Public Management Review*, 18, 8, 1238-1262.
- Pevcin, P. (2014). Austerity and Cutback Management in the Public Sector: A Case Study for Slovenia. *Administrative Culture*, 15, 1, 80-99.
- Pevcin, P. (2016). Izzivi ekonomike in upravljanja javnih služb na lokalni ravni. In S. Cerkvenik & E. Rojnik, E. (Eds.). *Zbornik 6. problemske konference komunalnega gospodarstva* (pp. 29-38). Ljubljana: GZS, Zbornica komunalnega gospodarstva.
- Pevcin, P. & Rakar, I. (2015). Local public services in Slovenia - legal, organizational, economic and financial aspects. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 15, 3, 697-714.
- Pevcin, P. & Rakar, I. (2017, forthcoming). Evaluation of delivery mechanisms in water supply industry – Evidence from Slovenia. In I. Koprić et.al. (Eds). *Evaluating Reforms of Local Public and Social Services in Europe: More Evidence for Better Results*. Houndmills: Palgrave Macmillan (forthcoming).

- Pollitt, C. et.al. (2004). *Agencies: How governments do things through semi-autonomous organizations*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Primorske novice (2014, November 19). *Brezovnik: Treba je reorganizirati javne zavode, sklade, podjetja*. Retrieved from <http://www.primorske.si>
- Saussier, S. & Klien, M. (2013). *Local Public Enterprises: A Taxonomy*. Paris: Sorbonne Business School.
- Shleifer, A. & Vishny, R. (1994): Politicians and Firms. *The Quarterly Journal of Economics*, 109, 4, 995-1025.
- Torsteinsen, H. et.al. (forthcoming). Effects of agentification in local government: A European comparison of municipal waste management. In I. Koprić et.al. (Eds). *Evaluating Reforms of Local Public and Social Services in Europe: More Evidence for Better Results*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Van Thiel, S. (2012). Comparing agencies across countries. In K. Verhoest et.al. (Eds). *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries* (pp. 18-26). Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Wollmann, H. & Marcou, G. (2010): *The Provision of Public Services in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

MELLS in finančna avtonomija občin

VILMA MILUNOVIČ

Povzetek Teorija fiskalne decentralizacije in Evropska listina lokalne samouprave (MELLS) poudarjajo avtonomnost lokalnih oblasti pri pridobivanju lastnih virov vključno s predpisovanjem lastnih davkov in svobodo razpolaganja z dodeljenimi viri ob hkratnem vzpostavljanju odgovornosti lokalnih oblasti pri uporabi teh virov. Lokalna skupnost lahko učinkovito zagotavlja svoje naloge in pristojnosti le ob spoštovanju vseh konstitutivnih elementov lokalne samouprave, med katerimi predstavlja finančna avtonomija enega ključnih elementov. Prispevek podaja pregled uveljavitve finančnih načel MELLS z vidika finančne avtonomije občin kot podlage za vzpostavljanje učinkovitega decentraliziranega upravljanja javnih zadev.

Ključne besede: • finančna avtonomija • fiskalna decentralizacija • stopnja davčne avtonomije • stopnja finančne samostojnosti občin

NASLOV AVTORJA: dr. Vilma Milunovič, Mestna občina Koper, Verdijeva ulica 10, 6000 Koper, Slovenija, vilma.milunovic@koper.si.

<https://doi.org/10.4335/978-961-6842-87-7> ISBN 978-961-6842-87-7

© 2018 Inštitut za lokalno samoupravo Maribor

Dostopno na <http://books.lex-localis.press>.

1 Pomen finančne avtonomije občin

Vzporedno s procesi decentralizacije javnega upravljanja in vzpostavljanja lokalne samouprave temelječe na načelu subsidiarnosti se izvajajo tudi reforme sistemov financiranja subnacionalnih enot oblasti pod skupnim okriljem fiskalne decentralizacije. Pri tem se poudarja, da so fiskalna vprašanja ključna za uspešnost procesa decentralizacije in delovanja lokalne samouprave (Bailey, 1999; Davey, 2005; Shah, 1999). Niti v teoriji niti v praksi pa ne obstaja idealni model financiranja lokalne ravni. Nasprotno se ti od države do države še bolj razlikujejo, kot so različne oblike organiziranosti lokalne samouprave. Vendar pa so se uveljavila določena enotna izhodišča zasnove modelov financiranja lokalnih oblasti, ki slonijo na dodelitvi ustreznih lastnih virov v sorazmerju s pristojnostmi poverjenimi lokalnim ravnam ter na zahtevi po avtonomni uporabi teh virov.

Ekonomsko-finančni vidik decentralizacije poudarja, da bodo lokalne potrebe bolj učinkovito zadovoljene, če odločitve o stroških mobilizacije finančnih virov za njihovo zagotavljanje ležijo v isti jurisdikciji, ki lahko internalizira koristi te produkcije (Bailey, 1999; DeMello in Barenstein, 2001). Oblikovanje decentraliziranih enot oblasti tudi po teoriji fiskalnega federalizma izhaja iz načela, da je učinkovito politično odločanje in učinkovita preskrba javnih dobrin dosežena takrat, ko jih zagotavlja tisti nivo oblasti, ki je najbližje ljudem, ki jih potrebujejo ter jih je hkrati usposobljen in sposoben zagotavljati. Lokalna oblast pri reševanju lokalnih javnih zadev izhaja iz boljšega poznavanja problemov lokalnega okolja in na tem gradi izhodišče njihovega učinkovitejšega reševanja. Bližina lokalnih organov do svojih volivcev jim omogoča, da se bolje odzivajo na lokalne potrebe in učinkovito prilagajajo javno porabo, zato fiskalna decentralizacija predpostavlja maksimizacijo lokalnih izbir pri odločitvah o dvigu prihodkov lokalnih oblasti in njihovi porabi.

Fiskalna decentralizacija in razprave o fiskalnem federalizmu v prvi vrsti predpostavljajo avtonomnost nižjih nivojev oblasti pri predpisovanju lastnih davkov z možnostjo vplivanja oziroma določanja davčne stopnje ali/in davčne osnove tako, da lahko davčni vir prilagajajo potrebam lokalne sredine. Poleg pravice določati lastne dajatve to zajema tudi možnost, da imajo lokalne oblasti v okviru zakona pravico določati tarife in cene lokalnih storitev, kar jim omogoča spreminjati tako višino davčnega donosa kot drugih finančnih prilivov glede na različne potrebe v posamezni lokalni sredini. Ker so cene javnih storitev najpogosteje izven okvira lokalnih proračunov, niso predmet obravnave v tem prispevku. Tretji pomemben izvor lastnih virov so dohodki od upravljanja občinskega premoženja. Z gospodarnim in učinkovitim upravljanjem občinskega premoženja občina lahko ustvarja dodatne prilive lastnih virov, prav tako z upravljanjem premoženja občina lahko širi in krepi davčno bazo, zato se možnost avtonomnega upravljanja s premoženjem izpostavlja tudi kot podlaga za pridobivanje dodatnih lastnih virov občine (Milunovič, 2001, str. 84).

Kljub pomenu pridobivanja ustreznih lastnih virov, se omejitve finančne avtonomije najbolj kažejo prav v prihodkovni samostojnosti nižjih ravni oblasti. Tako na primer trendi zadnjega desetletja kažejo tendenco, da ob večji stopnji decentralizacije funkcij v enaki meri ni sledilo povečanje lastnih virov, ampak se povečuje delež transferov iz državne ravni (CE, 2008; OECD, 2009). Za nižje ravni oblasti velja, da imajo omejene možnosti dviganja prihodkov in ukrepanja v okviru pooblastil, ki jih nanje prenese država kot suveren (De Mello in Barenstein, 2001; Pusić, 1985). Ob upoštevanju teh omejitev MELLs kot temeljne postulate opredeljuje načelo ustreznosti finančnih virov, ki napotuje na ustrezen obseg lastnih virov, s katerimi lokalne oblasti samostojno razpolagajo v povezavi z načelom davčne avtonomije, ki zahteva, da mora vsaj del finančnih virov lokalne skupnosti izvirati iz lastnih dajatev, ki jih lokalne oblasti same določajo v okviru zakona. Ob tem je finančno šibkejšim lokalnim skupnostim poleg lastnih virov potrebno vnaprej zagotoviti dodatna sredstva iz centralne ravni za izenačevanje razlik v prihodkovnih možnostih.

Poleg ustreznega obsega in vrst pripadajočih davčnih kot tudi nedavčnih virov se finančna avtonomija nanaša tudi na možnost samostojnega odločanja in ukrepanja na področju finančnega poslovanja in upravljanja proračunske porabe. To v prvi vrsti zajema samostojnost lokalnih oblasti pri odločanju o porabi dodeljenih finančnih virov. Prav tako se to nanaša na celoten instrumentarij ukrepov za učinkovito oblikovanje politik zagotavljanja javnih služb, financiranja razvoja in vzdrževanja finančne stabilnosti lokalne skupnosti. V ta namen morajo lokalne oblasti imeti možnost odločanja o ukrepih za širitev prihodkovnih možnosti kot tudi ukrepih izvajanja učinkovitega finančnega managementa, ki jim omogoča čim boljše angažiranje vseh razpoložljivih virov glede na potrebe in interese posamezne lokalne sredine.

Navedena izhodišča finančne avtonomije lokalnih oblasti nas napotujejo na tezo, da se za izvajanje poslanstva lokalnih skupnosti in učinkovitega javnega upravljanja zahteva ustrezna raven finančne avtonomije, kar narekujejo tudi finančna načela MELLs. Zahteve, ki naj jih izpolni finančni sistem za učinkovito delovanje lokalne samouprave, morajo zagotavljati dovolj lastnih fiskalnih virov, o porabi katerih lokalne oblasti samostojno odločajo, kar vzpostavlja podlago za učinkovito delovanje in stabilen razvoj posamezne sredine.

2 Finančna načela MELLs

Izhajajoč iz pomena finančne avtonomije Evropska listina lokalne samouprave podaja osem načel financiranja lokalnih skupnosti, ki jih je potrebno zagotoviti za učinkovito delovanje lokalne samouprave. Osnovna načela, ki jih opredeljuje 9. člen MELLs glede financiranja lokalnih skupnosti so:

- *načelo ustreznosti oziroma samofinanciranja*, ki zahteva, da so lokalne oblasti v okvirih nacionalne gospodarske politike upravičene do ustreznih lastnih finančnih virov, s katerimi v okviru svojih pooblastil prosto razpolagajo;

- *načelo sorazmernosti* določa, da morajo biti finančni viri lokalnih skupnosti v sorazmerju z njihovimi nalogami in pristojnostmi, ki jih določata ustava in zakon;
- *načelo davčne avtonomije* določa, da mora vsaj del finančnih virov lokalnih oblasti izvirati iz krajevnih davkov in prispevkov, ki jih lokalne skupnosti same določajo v okviru zakona;
- *načelo prožnosti* zahteva, da so finančni viri lokalnih skupnosti dovolj raznovrstni in prilagodljivi, da se lahko čim bolj prilagajajo stroškom izvajanja poverjenih nalog;
- *načelo izravnave* ščiti finančno šibkejšo lokalne skupnosti in zahteva, da država ne le s finančno izravnavo temveč tudi z drugimi ustreznimi ukrepi zagotovi izenačenost med lokalnimi skupnostmi glede finančnega bremena, ki se jim ga nalaga;
- *načelo sodelovanja* nalaga, da se lokalne skupnosti na ustrezen način vpraša za mnenje glede dodelitve prerezporejenih finančnih virov;
- *načelo samostojnosti* zahteva, da sredstva, ki jih država dodeli lokalnim skupnostim kot subvencije in dotacije niso strogo namenska in da zagotavljanje takih sredstev ne sme posegati v temeljno svoboščino lokalnih skupnosti, da prosto odločajo o njihovi porabi v okviru lastnih pristojnosti,
- *načelo zadolževanja* določa, da imajo lokalne skupnosti za najemanje posojil za večje investicije v mejah zakona možnost dostopa do domačega trga kapitala.

Osnovno sporočilo teh načel je, da je potrebno lokalnim oblastem zagotoviti ustrezno finančno in fiskalno avtonomijo pri pridobivanju in porabi virov, da lahko učinkovito izvajajo svoje pristojnosti in naloge.

Načelo ustreznosti oziroma samofinanciranja poudarja zahtevo, da se lokalnim oblastem zagotovi prioriteto lastne vire. Ob tem načelo davčne avtonomije, opredeljeno v tretji točki 9. člena MELLs, daje poseben poudarek zagotovitvi lastnih davčnih virov, pri katerih imajo lokalne oblasti pristojnost določati vsaj davčno stopnjo. Osnovni namen alokacije lastnih virov lokalnim oblastem je, da so te motivirane za izkoriščanje lastnega potenciala glede na naraščajoče potrebe v lokalni sredini in da se odločitve o finančnih vprašanjih vežejo na odgovornost odločevalcev o teh zadevah. Zato je pomembno, da o porabi dodeljenih lastnih virov lokalne oblasti samostojno odločajo. Ob tem mora država slediti načelu sorazmernosti, tako da finančni viri omogočajo pokrivanje dodeljenih pristojnosti ter da večjim pristojnostim sledi tudi sorazmerno večji delež finančnih virov. Viri financiranja lokalnih oblasti naj ne bodo unificirani ampak raznoliki, tako da se lahko prilagajajo potrebam posamezne lokalne sredine. Načelo izravnave uvaja solidarnostno komponento za izenačitev prihodkovnih razlik v finančno šibkejših sredinah kot zavezo države, da s tem zagotavlja vsem lokalnim skupnostim enake izhodiščne možnosti za zagotavljanje zakonskih pristojnosti, pri čemer pa načelo samostojnosti zahteva, da so ti posegi čimbolj nevtralni, če se le da v obliki nenamenskih transferov in smejo le toliko posegati v svobodo odločanja lokalnih organov, kolikor je to nujno potrebno. Načelo sodelovanja nalaga obveznost medinstitucionalnega dialoga na področju urejanja finančnih vprašanj, ki se tičejo

lokalnih skupnosti. Nenazadnje je med finančnimi načeli MELLs v osmi točki 9. člena kot pomemben dejavnik finančne avtonomije opredeljena tudi pravica dostopa do trga kapitala pri financiranju investicij, saj so lokalne oblasti tiste, ki zagotavljajo pretežni del naložb v lokalno javno infrastrukturo. V okviru EU in večini držav OECD se je pri zadolževanju javnega sektorja na lokalni ravni uveljavilo tako imenovano »zlato fiskalno pravilo«, ki določa, da se lokalne oblasti lahko zadolžujejo le za investicijske namene, kar omejuje najmanjše kreditnih virov za financiranje tekoče porabe lokalnih oblasti (Davey, 2005; Shah, 1999). Da bi preprečili previsoko zadolževanje in probleme kreditne sposobnosti lokalnih oblasti, se obseg in način zadolževanja lokalnih oblasti praviloma regulira na zakonski ravni.

Ker predstavlja finančna komponenta pomemben element avtonomnosti lokalne samouprave je Odbor ministrov Sveta Evrope za lokalno in regionalno samoupravo na osnovi 9. člena MELLs oblikoval vrsto dodatnih priporočil centralnim oblastem v zvezi z zagotavljanjem finančnih virov (Rec (2005); CE, 2013; CE, 2014). Če je bilo ob izdaji MELLs pri oblikovanju sistemov financiranja lokalnih ravni težišče na svobodi oblikovanja lastnih virov in zviševanju davčnih prihodkov, je kasneje vse bolj v ospredju avtonomnost pri uporabi dodeljenih virov (CE, 2008, str. 2). To izhaja iz razloga, da se ob večji devoluciji javnih zadev, sistemi financiranja v večji meri naslanjajo na transferne vire, s katerimi se lažje izravnavajo vertikalna in horizontalna neravnovesja ter vire bolje prilagajajo dodatnim obveznostim. Prav tako se pri prenosu novih nalog izpostavlja, da mora država ob prenosu hkrati zagotoviti ustrezno višino dodatnih virov financiranja po načelu sorazmernosti ter da se ob tem na ustrezen način posvetuje z lokalnimi oblastmi o načinu dodelitve teh virov.

Izhajajoč iz načel MELLs in priporočil Odbora ministrov Sveta Evrope za lokalno in regionalno samoupravo sistemi financiranja subnacionalnih ravni slonijo na različnem naboru virov financiranja, pri katerih imajo lokalne oblasti različne diskrecijske pravice odločanja tako o njihovem pridobivanju kot o njihovi uporabi. Pregledi prenosa nalog na lokalne ravni v zadnjih dveh desetletjih v okviru držav EU in OECD ter višine lokalne javne porabe kažejo na tendenco širitve fiskalne decentralizacije z večanjem deleža izdatkov subnacionalnih ravni, čemur je sledil povečan nadzor države tako na lokalni kot tudi regionalni ravni, a temu ni sledil tudi sorazmeren porast lastnih virov (Godet, 2008; OECD, 2009). To poraja zahteve po boljši koordinaciji razmerij med različnimi nivoji oblasti in dograjevanju sistemov financiranja z namenom povečanja učinkovitosti celotnega sistema javnega upravljanja. V teh razmerah finančna načela MELLs predstavljajo edini skupni imenovalec oblikovanja sistemov financiranja lokalnih skupnosti v okviru EU. Tudi Slovenija je podpisnica celotne MELLs, zato je dolžna spoštovati določbe te listine.

3 Pregled uveljavitve finančnih načel MELLs v Sloveniji

Presoja ustreznosti sistema financiranja je zahtevna in kompleksna zadeva, ki mora upoštevati številne dejavnike in specifične proučevane problematike. V tem prispevku se

bomo omejili na prikaz uresničevanja finančnih načel MELLs v okviru sistema financiranja občin v Sloveniji iz vidika finančne avtonomije. Analizo uresničevanja finančnih načel MELLs v Sloveniji bomo podali z pregledom normativne ureditve ter ključnih dejavnikov finančne avtonomije slovenskih občin.

Osnovni okvir ureditve financiranja občin ureja *Ustava Republike Slovenije*. Ustava v 142. členu določa: »*Občina se financira iz lastnih virov. Občinam, ki zaradi slabše gospodarske razvitosti ne morejo v celoti zagotoviti opravljanja svojih nalog, država v skladu z zakonsko določenimi načeli in merili zagotovi dodatna sredstva.*« Ta določba postavlja načelo lastnih virov oziroma samofinanciranja kot temelj sistema financiranja občin in predstavlja pomembno osnovo uresničevanja načela lokalne samouprave podanega v 9. členu Ustave. S tem se opredeljuje osnovno razmerje med državo in občinami pri urejanju vprašanj financiranja. Po mnenju Ustavnega sodišča (2007) je ta določba celo strožja od finančnih načel 9. člena MELLs, ki v šesti točki predvideva poleg lastnih tudi prerazporejene virov. Nadalje 146. člen Ustave določa, da lokalne skupnosti pridobivajo sredstva za uresničevanje svojih nalog z davki in drugimi obveznimi dajatvami ter s prihodki od lastnega premoženja. V 147. členu pa je opredeljeno, da lokalne skupnosti predpisujejo davke in druge dajatve ob pogojih, ki jih določata ustava in zakon.

Načelo samofinanciranja (lastni viri) je postavljeno kot temeljno načelo financiranja občin, ki mu morajo slediti tudi zakoni izdani na podlagi Ustave. Z *zakonom o lokalni samoupravi* (v nadaljevanju ZLS) so v poglavju »*Premoženje in financiranje občin*« postavljena izhodišča gospodarjenja s premoženjem občine in osnovna izhodišča za oblikovanje sistema financiranja občin. Tako ZLS v 52. členu določa, da lokalne zadeve javnega pomena financira občina iz lastnih virov, sredstev države in iz zadolžitve. V nadaljevanju ta člen opredeli, da so lastni viri občine davki in druge dajatve ter dohodki od premoženja. Prav tako določa zavezo, da občinam, ki iz lastnih virov ne morejo financirati zadev iz lokalne pristojnosti v primerni višini, država zagotavlja dodatna sredstva na podlagi zakona. ZLS tudi navaja pripadajoče prihodke občin iz posameznih davkov in opredeli vrste dohodkov od premoženja. Ne ureja pa v ničemer pristojnosti predpisovanja davkov na lokalni ravni, kar na nek način že omejuje ustavno podane možnosti davčne avtonomije občin, saj določa le pripadnost davkov in ne opredeli pogojev predpisovanja lastnih lokalnih davkov.

Zakon o financiranju občin predstavlja v normativni ureditvi specialni predpis, ki naj bi splošna ustavna izhodišča prenesel v zasnovo sistema financiranja občin. V 3. členu veljavnega zakona (v nadaljevanju ZFO-1) so podana načela financiranja občin, ki izhajajo iz načel lokalne samouprave, s poudarkom na načelu sorazmernosti virov z nalogami občin in načelu samostojnosti občin pri financiranju občinskih nalog. Med načeli zakona o financiranju občin pa ni ustavnega načela samofinanciranja niti načela davčne avtonomnosti, ki ga opredeljuje MELLs v tretji točki 9. člena. V poglavju o lastnih virih ZFO-1 navaja prihodke od pripadajočih davkov, ki so uvedeni z zakoni ter med temi poda tudi prihodke od 54 % dohodnine, ki pripada občinam skladno z merili

za financiranje primerne porabe. S tako opredelitvijo zakon vse pripadajoče državne davke vključno z odstopljeno dohodnino klasificira kot lastne davčne vire občin (6.člen ZFO-1), kar je v vsebinskem neskladju s naslovom tega člena, saj gre za odstopljene državne davčne vire, na katere občina s svojim aktivnim ravnanjem nima možnost vplivati. Med viri iz 6. člena ZFO-1 se lahko le nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča, ki se po veljavni javnofinančni klasifikaciji prihodkov v Sloveniji evidentira kot davek na nepremičnine, šteje za lastni davek občine. Vsi ostali davčni viri so odstopljeni državni davki, saj občine nimajo nikakršne pristojnosti pri določanju njihove višine. Pripadnost nekaterih odstopljenih davkov se veže na območje občine, v kateri so vplačani, medtem ko se pripadajoča dohodnina, kot najpomembnejši vir občin veže predvsem na višino izračunane primerne porabe občine. Tak način dodelitve pripadajoče dohodnine se ne razlikuje bistveno od dodelitve splošnih transferov, saj na prihodek iz dohodnine občina (kljub deklarativnemu preimenovanju dohodnine iz odstopljenega davka v lastni davčni vir po spremembi ZFO-1)) nima vpliva, zato tudi po spremembi zakona ne moremo šteti, da je dohodnina lastni davčni vir občin. ZFO-1 kot temeljni predpis financiranja občin prav tako ne opredeljuje možnosti predpisovanja lastnih davkov lokalnih skupnosti. Določa zgolj pripadnost prihodkov od odstopljenih davkov ter opredeli možnost predpisovanja občinske takse (9. člen ZFO-1).

Upošteva je MELLs in klasifikacijo Odbora ministrov za lokalno in regionalno samoupravo Rec (2005)1 odstopljenih in deljenih davkov ne razvrščamo pod lokalne oziroma lastne davke, v kolikor lokalni organi nimajo nobene pristojnosti odločanja pri njihovem oblikovanju. Med lokalne davke se lahko razvrščajo le tisti davki, ki se zbirajo oziroma izhajajo iz območja lokalne skupnosti in so vsaj v delu oziroma v nekaterih elementih pod diskrepcijo odločanja lokalne skupnosti prejemnice prihodka (Davey, 2005, str. 3). Nasprotno so vsi viri, na katerih višino lokalne oblasti ne morejo vplivati, po definiciji transferni viri iz državne ravni (Davey, 2005, str. 87). Odstopljeni deleži državnih davkov, ki se dodelijo lokalni skupnosti s pomočjo določene formule oziroma kot odstopljen del davka na območju na katerem je zbran, se ne štejejo za lokalne davke ampak kot transferni vir iz državne ravni (isto: 6). Dejstvo je, da države pogosto uporabljajo to obliko financiranja lokalnih oblasti zaradi izravnave vertikalnih in horizontalnih davčnih neravnovesij, vendar Odbor ministrov v priporočilih prav zato izpostavlja, da prevelika prisotnost in odvisnost od transfernih virov predstavlja očitno grožnjo lokalni avtonomiji (isto, str. 7). Zato tudi nadaljnje usmeritve in priporočila organov EU poudarjajo pomen ustrezne zastopanosti lastnih virov (CE, 2011; CE, 2013; CE, 2014). Glede na zgoraj navedene klasifikacije se odstopljeni davčni viri iz 6. člena ZFO-1 niti upošteva je načela MELLs niti iz njih izhajajočih priporočil Odbora ministrov Rec(2005)1 ne morejo šteti za lastne davčne vire. Da bo zmeda pri razvrščanju virov občin še večja, ZFO-1 v 7. členu opredeli »druge lastne vire«, med katere poleg ostalih razvršča tudi transferne prihodke iz državnega proračuna in sredstev skladov EU, kar je v neskladju z veljavno javnofinančno klasifikacijo prihodkov v Sloveniji, ki te vire opredeljuje kot transferne prihodke, ki po sami definiciji ne morejo biti lastni viri.

Uveljavljene spremembe ZFO-1 v letu 2008 so sicer po ugotovitvi neskladnosti nekaterih členov zakona z Ustavo (Ustavno sodišče, 2007) ukinile glavarino in na njej temelječ način zagotavljanja pripadajoče dohodnine kot odstopljenega davčnega vira, ki je predstavljala najbolj eklatantno neskladnost z ustavnimi načeli financiranja občin. Po veljavni ureditvi je dodelitev pripadajočih prihodkov iz dohodnine (kot tudi vseh ostalih davkov) vzpostavljena kot prerazporejen oziroma odstopljen državni davek, na katerega občine praktično nimajo vpliva, ne glede na višino dejansko pobrane dohodnine na njenem območju¹. Zato ugotavljamo, da z veljavno rešitvijo zakonodajalec ni sledil napotilu Ustavnega sodišča, da mora financiranje občin sloneti na lastnih virih, na katere občine s svojim aktivnim ravnanjem lahko vplivajo. Dopolnjeni ZFO-1 pripadajoče dohodnine zgolj s preimenovanjem iz odstopljenega vira v lastni davčni vir občine vsebinsko ni nič bolj preoblikoval v lastni davčni vir, saj občine nimajo možnosti vplivati na njen priliv. Na osnovi navedenega lahko povzamemo, da v veljavnem zakonu navedena opredelitev in dodelitev lastnih davčnih virov ne sledi finančnim načelom MELLs iz prve in tretje točke 9. člena, kot tudi ne drugim mednarodnim kriterijem razvrščanja lastnih davkov. Tako veljavna ureditev sistema financiranja kljub ustavni presoji, razen prihodkov od nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča, ostaja zgolj na prerazporejenih oziroma odstopljenih državnih davkih, ki občini ne daje možnosti odločanja o teh virih.

Za vpogled v uveljavitev finančnih načel MELLs bomo v nadaljevanju od uvedbe zdajšnjega sistema financiranja občin do sedaj izpostavili dva ključna kazalnika finančne avtonomije in sicer stopnjo finančne samostojnosti občin ter stopnjo davčne avtonomnosti.

5.1 Stopnja finančne samostojnosti občin

Finančno samostojnost občin določa čim višja zastopanost lastnih virov. Lokalna skupnost lahko pridobiva lastne vire z uvedbo obveznih dajatev ali s svojim poslovanjem tako iz naslova opravljanja lastne dejavnosti kot z ustvarjanjem dohodkov od premoženja. *Stopnjo finančne samostojnosti občin* bomo opredelili kot razmerje med lastnimi viri in skupnimi prihodki občin. Med lastne vire zajemamo vse davčne in nedavčne vire, ki jih upošteva mednarodne klasifikacije lahko razvrstimo v to skupino. Vsi prihodki, ki jih upošteva EU smernice ni možno umestiti pod lastne vire pa predstavljajo transferne vire sredstev iz državne ravni. Nasprotno stopnji finančne samostojnosti lahko z ugotovitvijo deleža transfernih virov v skupnih prihodkih občin določimo stopnjo finančne odvisnosti občin od države.

Povzeto po ekonomski klasifikaciji prihodkov javnih financ v Sloveniji bomo za ugotovitev stopnje finančne samostojnosti občin povzeli podatke za leto 2007² in zadnje razpoložljive podatke za leto 2015. Med lastne vire občin bomo zajeli prihodke od nadomestila za uporabo stavbnih zemljišč in davka od premoženja, druge davke na uporabo blaga in storitev (prihodki od taks), celotne nedavčne prihodke ter kapitalske prihodke. Ti viri so v letu 2007 znašali 580,23 mio EUR, medtem ko so vsi prihodki

občin v tem letu znašali 1.710,49 mio EUR³. Na osnovi navedenih podatkov je kazalnik finančne samostojnosti občin v tem letu znašal 33,9 %. Iz navedenega izhaja, da je bila finančna odvisnost občin od države v obravnavanem letu 66 %-tna oziroma da je zastopanost lastnih virov glede na transferne vire iz državne ravni nesorazmerno nizka. Podatki za leto 2015 pa podajajo 606,43 mio EUR lastnih virov v okviru 2.226,38 mio EUR skupnih prihodkov, kar rezultira, da se stopnja finančne samostojnosti občin v letu 2015 zniža na 27,2 % oziroma na drugi strani sorazmerno poveča finančna odvisnost občin od države.

Z navedenim kazalnikom lahko presojamo predvsem prvo načelo 9. člena MELLs – *načelo ustreznosti* oziroma *samofinanciranja*, ki zahteva, da so lokalne oblasti v okvirih nacionalne gospodarske politike upravičene do ustreznih lastnih finančnih virov, s katerimi v okviru svojih pooblastil prosto razpolagajo. V primerjavi z državami EU in OECD, kjer lastni prihodki v povprečju presegajo polovico vseh prihodkov (OECD, 2009), je stopnja finančne samostojnosti slovenskih občin zelo nizka. Iz podanih kazalnikov ugotovimo, da se je stopnja finančne suverenosti v opazovanem obdobju znižala, kar je ob sicer nizki udeležbi lastnih virov še posebej zaskrbljujoče.

5.2 Stopnja davčne avtonomnosti

Stopnja davčne avtonomnosti je tudi izhodiščni kazalnik fiskalne decentralizacije. Izrazimo jo kot razmerje med deležem lastnih (izvirnih) davčnih prihodkov v skupnih prihodkih občin. Iz opredelitve pojma lastni davčni viri po podanih mednarodnih kriterijih izhaja, da odstopljeni davki niso lastni davčni viri občin, če o njihovi višini oziroma uvedbi občine ne odločajo, zato jih ne moremo šteti med lastne davke, ne glede na to da jih ZFO-1 tako imenuje. Edini lastni davčni vir, o katerem občine v Sloveniji (za sedaj) lahko odločajo, je nadomestilo za uporabo stavbnih zemljišč, ki ga po veljavni javnofinančni klasifikaciji prihodkov evidentiramo kot davek na nepremičnine, ki naj bi v bodoče tudi nadomestil dosedanji vir.⁴ Zato davčno avtonomijo občin lahko izrazimo z udeležbo tega davčnega vira v skupnih prihodkih občin. V skupnih prihodkih občin za leto 2007 je nadomestilo za uporabo stavbnih zemljišč evidentirano pod davki na nepremičnine znašalo 140,58 mio EUR v letu 2015 pa 197,84 mio EUR. Iz navedenih podatkov izhaja, da je znašala stopnja davčne avtonomije občin v letu 2007 8,2 %, v letu 2015 pa se je zvišala na 8,9 %. Ugotovljeno zvišanje stopnje davčne avtonomnosti je bilo realizirano s postopnim zviševanjem elementov davčne obveznosti za obračun nadomestila za uporabo stavbnih zemljišč s strani občin ter širitvijo davčne baze s čiščenjem podatkov v zadnjih letih ob diskusijah o uvedbi davka na nepremičnine.

Navedeni kazalnik podaja vpogled v implementacijo *načela davčne avtonomije* opredeljene v tretji točki 9. člena MELLs, ki določa, da mora vsaj del finančnih virov lokalnih oblasti izvirati iz krajevnih davkov, ki jih lokalne skupnosti same določajo v okviru zakona. Glede na obseg lastnih davčnih virov po zgoraj navedeni višini stopnje davčne avtonomnosti se Slovenija uvršča med države z nizkimi stopnjami fiskalne

avtonomije (CE, 2008; OECD, 2009). Primerjavo ustreznosti davčne avtonomnosti občin v Sloveniji podaja podatek o razponu stopnje davčne avtonomnosti v državah EU, kjer znaša od 0 % na Malti in Latviji do čez 50 % v Nordijskih državah (Godet, 2008; Dexia, 2012).

Po navedenih kazalnikih se Slovenija glede na delež skupnih lastnih prihodkov uvršča med države z nizko stopnjo finančne samostojnosti in nizko stopnjo davčne avtonomnosti zaradi nizke zastopanosti lastnih davkov. Na to nas opozarjajo tudi ugotovitve monitoringa Sveta Evrope iz leta 2011 o lokalni in regionalni demokraciji v Sloveniji glede urejanja finančnih vprašanj (CE, 2011). V poročilu monitoringa so podane ugotovitve, da je Slovenija s spremembami financiranja občin v letu 2006 in 2008 spremenila razporejanje skupnih državnih davkov (večinoma dohodnine) tako, da sistem sloni na znesku na prebivalca, ki ga izračuna Ministrstvo za finance in o katerem se pogajajo s predstavniki občin. Hkrati z obžalovanjem ugotavlja, da je stopnja davčne avtonomije v slovenskih občinah nizka, zato slovenske oblasti poziva k potrebnim korakom za zvišanje prihodkovne avtonomije lokalnih oblasti s širitvijo lokalnih davkov in taks ter zagotovitvi, da se kriterije za izračun povprečnih stroškov na prebivalca sproti spremlja in tesneje veže na naloge in funkcije občin (isto). Navedena priporočila morajo postati prioriteta usmeritev pri dograjevanju sistema financiranja občin. Še posebej jim je potrebno slediti ob uvajanju novega davka na nepremičnine, ki bo nadomestil sedanje nadomestilo za uporabo stavbnih zemljišč, da se ne ponovijo tendence, ki občinam odvzemajo pristojnosti odločanja o tem viru.

Na osnovi navedenega povzemamo, da v Sloveniji tako ustavna načela, kot načela MELLs glede lastnih virov (prva in tretja točka 9. člena) niso uveljavljena v zadostni meri, saj v strukturi virov financiranja občin prevladujejo transferni viri iz državne ravni in smo po podanih kazalnikih daleč pod povprečjem EU. Rezultat tega je, da imamo sistem z zelo nizkim deležem lastnih davkov in lastnih finančnih virov, kar posledično pomeni visoko finančno odvisnost občin od države. Pretežna odvisnost od državnih virov pa lahko resno ogrozi lokalno avtonomijo kot tudi učinkovitost delovanja lokalnih skupnosti.

V osnovi lokalne oblasti lahko svobodno odločajo o porabi njihovih virov v kolikor ni posebnih normativnih omejitev glede njihove porabe oziroma določil o obveznih namenih porabe. ZFO-1 poleg načela sorazmernosti opredeljuje tudi načelo avtonomnosti pri odločanju o uporabi virov. Čeprav je izhajajoč iz zakonskih obveznosti pretežni del virov vezan na pokrivanje obveznih zakonskih nalog občin, za katere so že s predpisi opredeljeni določeni pogoji porabe⁵, ki jih morajo občine pokrивati pred možnostjo prevzemanja obveznosti za druge pristojnosti in se vrsta strokovnjakov sprašuje ali v takih primerih sploh lahko govorimo o svobodnem odločanju občin o porabi, bomo izhajajoč in načina dodelitve namenskosti vira v tem prispevku izhajali iz stališča, da gre pri nenamenskih virih oziroma integralnih virih za relativno svobodo odločanja lokalnih oblasti o porabi. Glede na možnost samostojnega odločanja občin o porabi dodeljenih transfernih virov se ti ločijo na nenamenske in

namenske virov. Pri tem ugotavljamo, da pretežni del transfernih virov iz državne ravni, vključno z odstopljenimi davčnimi viri, predstavlja nenamenske prihodke občin, s katerimi prosto razpolagajo, medtem ko so namenski transferi zastopani v manjšem deležu. Upošteva se navedene predpostavke lahko povzamemo, da imajo občine na strani porabe virov relativno visoko stopnjo samostojnosti, zato bomo šteli, da je načelo svobodnega odločanja o porabi razpoložljivih virov v pretežni meri uveljavljeno. Prav tako je nabor različnih virov financiranja dovolj širok, da sledi načelu prožnosti, pri čemer je pomembno, da se v prihodnje z večanjem namenskih transferov ne zmanjšuje možnosti občin za samostojno razpolaganje z dodeljenimi viri ter da se ne omejuje odločanja občin pri določanju cen javnih storitev.

S spremembo sistema financiranja v letu 2007 se je ob povišanju deleža odstopljene dohodnine izboljšala uveljavitev načela sorazmernosti virov. Manj občin in v manjšem deležu je v prvih letih po uvedbi nove ureditve prejelo dodatno finančno izravnavo države. Hkrati z zvišanjem deleža odstopljene dohodnine je sistem uvedel tudi prerazporejanje dela pripadajoče dohodnine med občinami za solidarnostno izravnavo v višini 30 % od 54 %-nega deleža odstopljene dohodnine, do katere je upravičena večina občin. Z uvedbo solidarnostne izravnave iz dela dohodnine je uspelo zmanjšati ključna nesorazmerja v razporeditvi dohodnine po posameznih občinah (horizontalno davčno neravnotežje), ki je pred spremembo zakona predstavljal največjo anomalijo sistema financiranja občin, kar je bil korak v pozitivni smeri. Vendar se s tako ureditvijo sistem financiranja hkrati odmika od izhodišč fiskalne decentralizacije in načel MELLs glede ključnih elementov finančne avtonomije. Iz državnega proračuna se občinam poleg sofinanciranja specifik zagotavlja tudi transfer dodatnih sredstev za sofinanciranje investicij, do katerih so upravičene vse občine. Če vse navedene oblike izravnav združimo, dobimo precej višjo raven dodatno prerazporejenih sredstev od same finančne izravnave. Če k temu dodamo dejstvo, da je do njih upravičena večina občin, lahko povzamemo, da je sistem skupnih izravnav (pre)visoko udeležen v virih financiranja občin. Glede na navedeno bomo povzeli, da je v naši ureditvi načelo izravnave kot pomoč šibkejšim sredinam sicer uveljavljeno, vendar je neustrezno in ga je potrebno dograditi v smeri vezave pridobivanja dodatnih sredstev iz državne ravni na izkoriščanje potencialne fiskalne zmogljivosti posamezne občine ter zmanjšanja potrebnih izravnav s povečanjem deleža lastnih virov. Prav tako bi bilo med izravnalne mehanizme potrebno vnesti spodbude za pridobivanje dodatnih lastnih virov s strani občin oziroma vezanost upravičenj do izravnave na izkoriščanje potencialne fiskalne zmogljivosti občine pri nekaterih neuvedenih oziroma nepobranih dajatvah, kajti sicer taka ureditev predstavlja zgolj dodatna pričakovanja občin v obliki pritiska za povišanje transferov iz državne ravni.

Z dodelitvijo večjega deleža dohodnine in dodatnimi državnimi sredstvi za sofinanciranje občinskih investicij se je v prvih letih po uvedbi novega sistema financiranja občin povišala raven prihodkov občin iz naslova dohodnine in skupna raven davčnih prihodkov občin, ki pa se v zadnjih letih zaradi varčevalnih ukrepov zopet znižuje. Ukrepi konsolidacije javnih financ so v zadnjih nekaj letih z znižanjem

povprečnine občinam odvzeli del dohodnine, kar je poslabšalo vertikalno davčno strukturo, tako da v zadnjih dveh letih (2015 in 2016) večina slovenskih občin⁶ poleg solidarnostne izravnave ponovno prejema finančno izravnavo za kritje zakonskih nalog. Ob tem se zaradi varčevalnih ukrepov tudi zakonsko opredeljena sredstva za sofinanciranje investicij zagotavljajo v nižjem deležu. Vse to je v času krize dodatno okrnilo razpoložljive vire občin za kritje zakonskih obveznosti, kar ponovno izpostavlja vprašanje ustrezne uveljavitve načela sorazmernosti.

Načelo sodelovanja občin pri vprašanih davčne decentralizacije ob vse kompleksnejših razmerjih med državo in lokalnimi ravnmi oblasti postaja vse bolj pomembno. Tako je v večini držav EU vzpostavljen način posvetovanja predstavnikov lokalnih skupnosti pri oblikovanju finančnega sistema in proračunskega upravljanja. Z ZFO-1 je vzpostavljen institut dogovora med Vlado in reprezentativnimi združenji, ki določa da Vlada pred predložitvijo državnega proračuna Državnemu zboru sklene z reprezentativnimi združenji občin dogovor o določitvi povprečnine za naslednje leto ter o opredelitvi višine novih obveznosti, ki jih občinam nalagajo predpisi. S tem je formalno uveljavljeno načelo sodelovanja. V povezavi z navedenim je bil za leto 2009 podpisan prvi dogovor med reprezentativnima združenjema občin in Vlado o določitvi višine povprečnine, kar predstavlja pomemben premik v zgodovini urejanja medsebojnih razmerij med državo in občinami. Zaradi finančne in gospodarske krize pa so bila v naslednjih letih pogajanja okrnjena in do dogovora več let ni prišlo. Prav tako ni ustrezno rešeno sodelovanje občin oziroma reprezentativnih združenj pri opredelitvi drugih finančnih vprašanj.

Načelo zadolževanja podaja pravico dostopa občin do trga kapitala, kar predstavlja pomemben dejavnik finančne fleksibilnosti, ki omogoča občini prilagajanje obsega finančnih virov razvojnim potrebam. Sprostitev limitov zadolževanja s spremembo zakona o financiranju občin v letu 2006 je sprožilo porast obsega zadolževanja, ki je bilo do tedaj zelo limitirano. Vendar je ne glede na to stopnja zadolženosti slovenskih občin še vedno daleč pod povprečjem EU (Dexia, 2012, str: 29-31). Z novo ureditvijo se je možnost dostopa občin do trga kapitala bistveno izboljšala, zato lahko povzamemo, da je načelo dostopa občin do trga kapitala v pretežni meri uveljavljeno. Dodatno širitev možnosti zadolževanja občin pa je potrebno iskati v smeri rešitev, ki bodo občinam omogočile višjo zadolžitev glede na dejansko kreditno sposobnost posamezne občine brez omejevanja možnosti uporabe instrumentov zadolževanja na domačem kapitalskem trgu. Tako tudi priporočila Sveta Evrope (CE, 2013) usmerjajo v možnost dvigovanja limitov zadolževanja lokalnih oblasti z namenom pospešitve investicij in oživitve ekonomske aktivnosti ob vzpostavitvi ustrezne zaščite varnega poslovanja lokalnih oblasti pri zagotavljanju zakonskih obveznosti in kreditne sposobnosti. Ob dani omejitvi drugih sistemskih virov in ugotovljeni nizki stopnji finančne samostojnosti občin je zanimiv tudi vpogled v stanje zadolženosti občin. V letu 2007 je znašal skupni obseg zadolženosti občin 196,7 mio EUR. Iz podatkov o zadolženosti izhaja, da je dolg občin v naslednjih letih konstantno rasel in v letu 2014 dosegel 741,8 mio EUR. V letu 2015 pa je zadolženost občin padla na 723,3 mio EUR,

kar predstavlja 40 % ravni letnih prihodkov občin. Skupni obseg zadolženosti občin je iz 0,98 % BDP v letu 2007 narasel na 2,24 % BDP v letu 2015, kar lahko obravnavamo kot objektivni pokazatelj višine primanjkljaja sistemskih virov za financiranje delovanja občin.

6 Zaključek

Bistvo finančne avtonomije je, da decentralizirana enota samostojno odloča pridobivanju, razpolaganju in porabi finančnih virov, na kar se veže tudi odgovornost v zvezi s tem sprejetih odločitev. Podlago učinkovitemu delovanju občin omogoča konsistenten sistem financiranja z ustreznim obsegom lastnih finančnih virov, ki so v sorazmerju s pristojnostmi lokalnih oblasti in o porabi katerih odločajo občine čim bolj samostojno. Iz osnovnih kritičnih dejavnikov finančne avtonomije v tem prispevku izhaja, da navedenega v Sloveniji nismo uspeli vzpostaviti, zato je potrebno pristopiti h dograjevanju sistema financiranja občin. Pri tem je potrebno v prvi vrsti izhajati iz ustavnih določb, ki določajo, da financiranje občin temelji na lastnih virih kot tudi iz finančnih načel Evropske listine lokalne samouprave. Urejanje sistema financiranja občin in medsebojnih razmerij med različnimi ravni oblasti ostaja tako eden pomembnih izzivov razvoja lokalne samouprave.

V času, ko se država sooča s pritiski zniževanja stroškov in omejevanja javne porabe, je toliko težje dograjevati sistem, ki dolgoročno podpira finančno avtonomijo lokalne samouprave in zagotavlja ustrežnejšo porazdelitev virov med državo in lokalnimi ravni. Glede na razmere javnih financ in razvojne trende v svetu ob vse večji kompleksnosti sistemov lokalnega javnega upravljanja pri spreminjanju modela financiranja občin ni pričakovati skoka v smeri zagotavljanja bistveno višje finančne avtonomije ali bistveno večjega obsega lastnih davčnih virov. Za Slovenijo, ki ima nizko raven finančne avtonomije lokalnih oblasti, je zato pomembno dograjevati sistem v smeri prerazdeljevanja obstoječih davčnih virov med državo in lokalnimi enotami s krepitvijo elementov davčne avtonomnosti občin ter zagotavljanju avtonomnega razpolaganja z dodeljenimi viri. Prav zato je potrebno zagotoviti kontinuiran dialog med državo, občinami in njihovimi združenji pri odločanju o teh vprašanjih. Le tako bomo prepričali, da občine ne postanejo zgolj prerazdeljevalke dodeljenih virov s strani države brez pravega vzvoda za učinkovitejšo alokacijo teh virov, kajti prav na tem sloni argument za decentralizacijo javnega upravljanja in uvajanje lokalne samouprave temelječe na načelih subsidiarnosti.

Notes:

¹ Razen razlik med opredelitvijo višine primerne obsega sredstev in pripadajoče dohodnine po izračunu primerne porabe upošteva 13.a člen ZFO-1, če se država z letnimi zakoni o izvrševanju proračuna ne odloči, da še to ukine oziroma odvzame, kot je to storila za leto 2015, 2016 in 2017.

² 2007 je leto uvedbe novega sistema financiranja občin po ZFO-1.

³ Vir podatkov: Ministrstvo za finance: Podatki občin o realiziranih prihodkih in drugih prejemkih ter odhodkih in drugih izdatkih splošnega dela proračuna ter o realiziranih odhodkih in drugih izdatkih posebnega dela proračuna.

⁴ Pri tem ostaja nedorečeno vprašanje kako opredeliti občinske takse (CE 2008: 3-4). Za potrebe pričujoče analize jih ne bomo zajeli pod lastne davčne vire, čeprav so nekatere takse po javnofinančni klasifikaciji prihodkov v Sloveniji zajete kot davčni prihodki.

⁵ Npr. kadrovski normativi v vrtcih in nanje vezano javno določeno višino plač javnih uslužbencev, upravičenja do različnih socialnih transferje posameznikov, standardi varstva okolja...

⁶ Po izračunih Ministrstva za finance v letu 2016 le 4 občine niso prejemnice finančne izravnave in dodatne solidarnostne izravnave iz pripadajočega deleža dohodnine.

Literatura:

- Bailey, J. S. (1999). *Local government economics: principles and practice*. London: MacMillan.
- Council of Europe. (2005). *Recommendation Rec(2005)1 of the Committee of Ministers to member states on financial and budgetary management at local and regional levels*. Najdeno 15. septembra 2007 na spletnem naslovu <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=812131&BackColorInternet=B9BDEE&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679>.
- Council of Europe. (2008). *Pilot Study concerning The Degree of Conformity of Member States' Policy and Practice with Council Of Europe Standards for Local Finance*. Najdeno oktobra 2010 na spletnem naslovu <http://localgovernment.gov.mt/en/dlg/legislation/documents/legislation/pilot%20study%20concerning%20the%20degree%20of%20conformity.pdf>.
- Council of Europe. (2011). *The Congress of Local and Regional Authorities: Local and Regional Democracy in Slovenia. Recommendation 308 (2011)*. Najdeno oktobra 2012 na spletnem naslovu <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1856669&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C>.
- Council of Europe. (2013). *Local and regional authorities responding to the economic crisis*. Najdeno decembra 2016 na spletnem naslovu <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=2122323&Site=COE&direct=true>.
- Council of Europe. (2014). *Adequate financial resources for local authorities*. Najdeno decembra 2016 na spletnem naslovu <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=2247949&Site=COE&direct=true>.
- Davey, K. (2005). *A Handbook on Finance at Local and Regional Level*. Brussels: Council of Europe.
- De Mello, L. in Barenstein, M. (2001). *Fiscal Decentralization and Governance. A Cross Country Analysis*. IMF WP/01/71. IMF on line publications.
- Dexia. (2012). *Subnational public finance in the European Union*. Paris: Dexia Credit Local.
- Godet, F. (ur.) (2008). *Sub-national Governments in the European Union, Organisation, responsibilities and finance*. Paris: Dexia.
- Milunovič, V. (2001). Premoženje in učinkovito financiranje občin. V Vlač, S. (ur.), *Vodnik po slovenski lokalni samoupravi: 82-96*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
- Ministrstvo za finance. Podatki občin o realiziranih prihodkih in drugih prejemkih ter odhodkih in drugih izdatkih splošnega dela proračuna ter o realiziranih odhodkih in drugih izdatkih

- posebnega dela proračuna. Najdeno novembra 2016 na spletnem naslovu http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/lokalne_skupnosti/statistika/.
- Ministrstvo za finance. Izračun primerne porabe občin, dohodnine in finančne izravnave za leto 2016. Najdeno novembra 2016 na spletnem naslovu http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/lokalne_skupnosti/izracuni/
- Ministrstvo za finance. Poročilo o zadolževanju občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin v letu 2015 ter zadolženosti na dan 31.12.2015. Najdeno 23. decembra 2016 na spletnem naslovu http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/lokalne_skupnosti/aktualno/
- OECD (2009). *Taxes and grants: on the revenue mix of sub-central governments*. WP(2009)7. Najdeno 10. oktobra 2013 na spletnem naslovu <http://www.oecd.org/tax/federalism/42783028.pdf>.
- Pusić, Eugen. (1985). *Upravni sistemi I. Uvod, Razvoj upravljanja*. Grafički zavod Hrvatske.
- Shah, A. (1999). *Balance, Accountability, and Responsiveness: Lessons about Decentralization*, WB WP 2021. Washington: The World Bank.
- Ustava Republike Slovenije. Neuradno prečiščeno besedilo. Najdeno novembra 2016 na spletnem naslovu <http://www.pisrs.si>.*
- Ustavno sodišče (2007). Odločba o ugotovitvi, da so člani 8, 11, 14, 23 in 38 ZFO-1 v neskladju z Ustavo in da člani 12, 13, 21 in 24 ZFO-1 niso v neskladju z Ustavo, stran 13617. Ur.l. RS št. 101/2007*
- Zakon o financiranju občin (ZFO-1). Ur.l. RS, št. 123/2006, 57/2008, 36/11 in 14/15 – ZUJF.
- Zakon o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUJF in 76/16 – odl. US).
- Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELLS) (Ur. l. RS, št. 57/1996).

Inštitut za lokalno samoupravo Maribor

www.lex-localis.press
info@lex-localis.press