

POTREBUJEMO OBČINE IN POKRAJINE¹

- t e z e -

Radikalna reforma lokalne samouprave terja večleten proces z jasno strategijo nadaljnjega razvoja slovenske lokalne samouprave

I.

- v državnem svetu smo v nedavni preteklosti že imeli posvete o neposrednem odločanju v lokalnih skupnostih, regionalizaciji Slovenije z uvedbo pokrajin, etiki na lokalni ravni in sploh v javnem prostoru, o lokalni samoupravi – ugotovili smo tudi, da smo dobili veliko občin kot »plen« posameznih političnih strank in/ali lokalnih veljakov. Prave lokalne samouprave pa ni, saj prebivalci sploh nimajo besede pri upravljanju njihovih občin, so odrinjeni od odločanja ali pa zavedeni (npr. z interpretacijo, da je pravica do lokalne samouprave pravica do ustanovitve lastne občine - primer občine Ankaran).
- današnji posvet se mi zdi koristen z vidika vloge samega Državnega sveta in v luči novih razmer ter še zlasti glede predloga dr. Viranta o ukinitvi (nekateri pravijo izbrisu) vseh občin s pod 5.000 prebivalci. Gre seveda za reorganizacijo občin in ne reformo.
- na nedavni okrogli mizi IFIMES-a smo strokovnjaki (dr. Šmidovnik, dr. Grad, dr. Igličar, dr. Milunovič in jaz) zavrnilo tako ministrov predlog kot neustavni postopek za ukinitve občin. Minister sicer rad spreminja izjave, pristal je na daljši rok za teritorialne spremembe občin, ter se vse bolj poziva na pomoč stroke. Ta čas je najmanj primeren za ta ukrep, zaradi krize pa tudi nikjer v Evropi niso ukinjali občin. Sicer je na mestu tudi ugotovitev, da so lahko dobre oz. ekonomsko učinkovite tako velike kot manjše občine, ali pa ne dovolj učinkovite ene in druge.
- nastopiti mora čas za teritorialne spremembe, predvsem pa morajo ljudje (prebivalci) spoznati potrebo po večjih občinah. Zdaj pa je treba okrepiti medobčinsko sodelovanje in uresničiti Stališča Državnega zbora s konca prejšnjega mandata o izdelavi Strategije razvoja lokalne samouprave v Sloveniji. Na tej podlagi bi končno dobili odgovore, kako naprej, pri čemer velikost občin ni prioriteta. Spremeniti je treba sistem financiranja občin in občinam zagotoviti samostojnost pri pridobivanju in uporabi finančnih sredstev. Čim prej je treba izvesti tudi regionalizacijo Slovenije z uvedbo pokrajin.
- razlogi za združevanje slovenskih občin so mnogoštevilni, predvsem pa številne občine niso sposobne uresničevati nalog, ki jih določajo ustava in zakonodaja (obvezne ali nujne naloge) niti prostovoljnih nalog (izvirni delokrog, ki jih določajo z lastnim

¹ Posvet Ali potrebujemo občine?, Državni svet, 1. oktobra 2013.

samoupravnim pravom (statut, odloki, prostorski in razvojni načrti idr. Takšna situacija je v nasprotju s sodobnimi evropskimi načeli, standardi in trendi. Majhne občine so tudi po stališčih in usmeritvah Kongresa lokalnih in regionalnih oblasti Evrope (CLRAE) problematične.² Kongres med drugim priporoča, da naj Slovenija spodbudi združevanje lokalnih skupnosti, kjer je to potrebno.

- že novembra 2011 smo v organizaciji IFIMES-a imeli okroglo mizo o temi Ali je združevanja naših občin? Od tam je tudi moj prispevek, ki ste ga prejeli z vabilom na današnji posvet. Na zastavljeno vprašanje smo strokovnjaki večinsko odgovorili pritrdilno. Opozorili pa smo, da bi »ob obilici strokovnih podlag, ki so na voljo zainteresiranim subjektom, pričakovali jasnejši odgovor politike (zlasti političnih strank) na žgoča vprašanja slovenske lokalne samouprave, kot so krepitev lokalne demokracije, regionalizacija in decentralizacija Slovenije, združevanje občin, nova zakonodaja o lokalni samoupravi, pristojnosti in financiranje občin, etika na lokalni ravni, boj proti korupciji in druga.

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

II.

Akademik dr. Zdravko Mlinar je v svoji zadnji knjigi, kjer je posebej obdelal tudi primer občine Koper³, opozoril na nekatera bistvena vprašanja, kot so:

- z »reformo« se je pozornost osredotočila le na tisto, kar je najbolj vidno, opazno, tj. na velikost občin – kot da bi že sprememba le-te lahko odločilno vplivala k demokratizaciji; kot da je mogoče določiti optimalno velikost kar na sploh in kot da gre pri tem prvenstveno ali pretežno za (upravno)pravna vprašanja (391);
- odsotnost integrativne regionalne vloge in zapiranje manjših enot vase - ko postaja vse bolj nesprejemljivo vsiljevanje določenega modela z vrha, je očitno le dialog tisti, v katerem je mogoče strpno presegati tako enostranosti pristopa od zgoraj, kot enostranosti od spodaj (s. 394);
- lokalne skupnosti ne morejo uveljavljati svojih edinstvenih možnosti in pospešeno reševati svojih problemov, če so normativno obravnavane uniformno ali kvečjemu v nekaj taksativno določenih kategorijah: uveljavljanje edinstvenih lokalnih identitet

² The Congress of Local and Regional Authorities, Monitoring Committee, Local and Regional Democracy in Slovenia, CG/MON(20)4. Strasbourg, 30 September 2011, s. 1.

³ Zdravko Mlinar, Prostorsko-časovna organizacija bivanja: raziskovanja na Koprskem in v svetu, Fakulteta za družbene dejavnosti in Slovenska akademija znanosti in umetnosti, Ljubljana, 2008.

terja vse večjo lokalno samostojnost in strpnost do različnosti, česar pa slovenski pravni red še ne dopušča (s. 395).

- v Evropi prevladuje dvoravska lokalna samouprava, ob občinah obstajajo še širše lokalne skupnosti. Uvajanje novih širših lokalnih skupnosti označujemo tudi kot proces regionalizacije, ki se pojavlja v različnih oblikah oziroma v različnih modelih. Modeli regionalizacij se razlikujejo glede na pristojnosti regij, način njihovega nastanka, razmerja do države in do lokalnih skupnosti (občin). Devolucija oblasti na regionalne oblasti krepi lokalno samoupravo, ogroža pa jo, tudi prisotna, težnja k centralizaciji. Iz najnovejših dogajanj v Evropi lahko ugotovimo, da gre razvoj v smeri učinkovite in demokratične oblasti na vseh ravneh.

- marsikje v Evropi potekajo reforme lokalnih skupnosti, ki žele ustvariti ustrežnejše skupnosti prebivalcev za učinkovito reševanje lokalnih in tudi nekaterih prenesenih državnih nalog. Prizadevajo si za velikost lokalnih in regionalnih skupnosti⁴, ki bo omogočala potrebne finančne in človeške vire za čim kakovostnejše javne storitve za zadovoljevanje sodobnih potreb prebivalcev. Pomembnost teritorija je povsem jasna, pa naj gre za gospodarski, socialni, politični ali upravni vidik.

- gre za povezanost teritorialnih sprememb z vsebinskimi vprašanji in še zlasti z dobrim upravljanjem, ki bo v korist prebivalstva. Odgovoriti pa je treba na številna vprašanja. Npr. kdaj so sploh potrebne teritorialne reforme? Kakšen je koncept dobrega upravljanja v posamezni državi? Kaj naj se upošteva pri snovanju lokalnih (in regionalnih) skupnosti? Ali so ob ekonomskih vidikih, ki so temeljni, pomembni še drugi vidiki oziroma cilji? Ali današnji teritorialni okviri lokalnih skupnosti še ustrezajo? Kako usklajevati pristopa - od zgoraj navzdol (državni) in od spodaj navzgor (lokalni, državljanski)? Kako ugotoviti identiteto lokalnih in regionalnih skupnosti? Kako čim bolj poslušati in seznanjati njihove prebivalce pri teritorialnih reformah? Ali imajo državne oblasti jasno izdelano strategijo in cilje razvoja lokalnih in regionalnih skupnosti?

- ekonomska rast, soobstojeen razvoj in kakovostne javne službe se lahko učinkoviteje uveljavljajo, če oblastne institucije niso vsesplošno centralizirane. V mnogih državah se decentralizacija in devolucija odvijata v obliki naraščajoče regionalne samouprave, v nekaterih državah pa regionalne strukture nimajo. Stvar vsake države in njenih ljudi je, da se odločijo, kakšno obliko poddržavne oblasti želijo imeti. Naraščajoč proces decentralizacije, krepitev demokracije in sistem novega upravljanja zahteva nove sofisticirane mehanizme dialoga med državo, regionalnimi in lokalnimi skupnostmi, njihovimi združenji ter državljani. V marsikateri državi ugotavljajo, da so nastopile zelo pomembne spremembe, ki vodijo v nov

⁴ »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.« (dr. Iztok Rakar)

scenarij razmerij med ravnmi oblasti. Nastopili so izzivi novih realnosti, prelom s preteklostjo, novi finančni aranžmaji, naraščajoče vključevanje poddržavnih ravni oblasti v vladanje in upravljanje in pritisk državljanov, ki se vse bolj zavedajo svojih pravic in potreb.

- v demokratičnih državah je cilj lokalnih in regionalnih oblasti in države same pospeševati uresničevanje demokracije in zagotoviti najboljši možni odgovor na potrebe ljudi v danih razmerah. Da bi to dosegli, mora obstajati kooperacija med različnimi ravnmi oblasti, konflikti pa reševani z vidika doseganja omenjenih ciljev. Kompleksnost modernih družb zahteva kontinuiran dialog med ravnmi oblasti.

III.

- zelo urgentna je potreba po izdelavi Strategije nadaljnjega razvoja slovenske lokalne samouprave. Pri izdelavi Strategije bi morali upoštevati domače in evropske vidike, tudi ugotovitve obeh monitoringov lokalne samouprave v RS. Državni zbor bi moral sprejeti Strategijo na temelju objektivne in kritične analize stanja, zakonodaje in njenega uresničevanja v praksi. Strategija bi morala upoštevati tudi evropska načela in standarde, pri njeni izdelavi pa bi moral biti zagotovljen multidisciplinarni pristop.

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

- glede teritorialnega in funkcionalnega vidika je šla reforma lokalne samouprave v Sloveniji očitno predaleč, iz ene v drugo skrajnost, od največjih k najmanjšim in od z državnimi pristojnostmi preobremenjenih k močno oskubljenim občinam. Prišlo je do pretirane centralizacije pristojnosti, ki so jih nekdanje upravljale občine. Neupoštevanje načela subsidiarnosti, ki zagotavlja, da se javne zadeve opravljajo na tisti ravni, na kateri jih je mogoče uspešneje, bolj skladno s specifičnimi razmerami, učinkoviteje in ceneje opravljati ter po možnosti čim bližje ljudem, je eden od razlogov premalo uspešnega delovanja celotne državne ureditve.

- veljavna ureditev razmerij med občinskimi sveti in župani pri nas ni v skladu z Evropsko listino lokalne samouprave. Prav tako ni v skladu s stališčem slovenskih pravnih teoretikov, ki sodijo, da je v lokalni skupnosti zaradi njene narave najpomembnejše odločanje v predstavniških organih teh skupnosti, ne pa v organih, ki skrbijo za izvrševanje odločitev predstavniškega telesa. Županski položaj je pravno in dejansko premočan, vloga občinskih svetov kot najvišjih organov odločanja v občinah pa ni realizirana. Razmerja med obema organoma, občinskim svetom na eni in županom na drugi strani, so v veljavni ureditvi in praksi izrazito odvisna od župana.

- soodločanje občanov v javnih zadevah (neposredna demokracija) izhaja neposredno iz ustavne pravice državljanov sodelovati pri upravljanju javnih zadev. Uvedba lokalne samouprave je imela za cilj tudi demokratizacijo življenja ljudi v lokalnih skupnostih z večjo uporabo zborov občanov, kot je to danes, lokalnih referendumov, državljske iniciative in drugih oblik vključevanja ljudi v procese odločanja v lokalni skupnosti. S temi oblikami naj bi ugotavljali odnos ljudi do konkretnih in perečih težav, ki jih čutijo v svoji lokalni skupnosti.
- v nadaljevanju procesa uresničevanja lokalne samouprave bi bilo treba, ob upoštevanju usmeritev SE, nameniti veliko večjo pozornost tudi dobremu in etičnemu upravljanju ter učinkovitosti občin in (bodočih) pokrajin. Lokalna samouprava je del javne uprave. Kot veljajo etični standardi za druge dele javne uprave kot so državna uprava in javne službe, je njihov pomen še večji za ravnanje lokalnih organov.

IV

- ugotavljamo, da gre v Izhodiščih za teritorialno reformo slovenske lokalne samouprave z dne 22. 8. 2013 v predvidenem postopku (str. 14, 15) za prevaro in neustavni postopek ukinitve občin s pod 5.000 prebivalci. Sicer pa so Izhodišča, ki so bila pripravljena v tajnosti – brez sodelovanja stroke, nepopolna in zavajajoča glede vprašanj, kako so nastale občine in sploh prikaza dogajanja po l. 1992 (analiza prehojene poti, ki to ni), prikrito zagovarjajo nekdanji komunalni sistem, ker ne vedo, o čem govorijo. Mešata se državna uprava in lokalna samouprava, izogibajo se vprašanju regionalizacije Slovenije z uvedbo pokrajin itd.
- vsekakor je v naši državi potrebno zmanjšati število občine, vendar na pravih strokovnih podlagah in premišljeno, predvsem pa tako, da bodo ljudje s tem zadovoljni. "Treba je najti model, ki bo dober za dolga leta, da ne bo potem spet kakšnih sprememb v kratkem... Eden glavnih razlogov za zmanjšanje števila občin je finančna kriza, ki najeda državo, vendar nikjer zaradi krize niso ukinjali občin...Sploh ni pomembno, ali se odločimo imeti manj velikih ali več majhnih občin, potrebujemo le model, ki bo deloval, še bolj pa bi potrebovali pokrajine...Ankaran je paradoks vseh paradoksov. Tukaj je zmagalo ustavno sodišče, ki je delovalo protiustavno. Povožilo je namreč voljo državnega zbora, a prav ta ustanavlja občine, ne ustavno sodišče, ki je bilo v tem primeru zares pristransko in enostransko." (Šmidovnik⁵)

Pripravil dr. Stane Vlaj

⁵ Delo bo v teh dneh objavilo kritični prispevek dr. Šmidovnikom na celotno dogajanje v zvezi z občinami in pokrajinami.