

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA UPRAVO**

**Specialistično delo**

**PREDLOG PONOVRNEGA ZDRUŽEVANJA  
OBČIN V ZGORNJE SAVINJSKI DOLINI**

**Nada Brinovšek**

**Ljubljana, september 2008**

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Specialistično delo

**PREDLOG PONOVNEGA ZDRUŽEVANJA OBČIN  
V ZGORNJE SAVINJSKI DOLINI**

Kandidatka:           Nada Brinovšek  
Vpisna šte.:           04033761  
Študijski program:   Javna uprava  
Mentor:                prof. dr. Bojan Bugarič

Ljubljana, september 2008

## POVZETEK

Občine so v skladu z Ustavo RS temeljne lokalne skupnosti, v katerih se izvaja lokalna samouprava. Bistveno za lokalno samoupravo je, da prebivalci lokalne skupnosti upravljajo z lastnimi zadevami sami. Upravljanje pomeni sprejemanje odločitev, ki jih lahko prebivalci lokalne skupnosti sprejemajo neposredno ali preko organov lokalne samouprave. Pri oblikovanju lokalnih skupnosti kot osnove za lokalno samoupravo je treba najti srednjo pot med racionalnimi težnjami k večjim lokalnim skupnostim, ki temeljijo na njihovi ekonomsko-finančni sposobnosti in oblikovanju manjših lokalnih skupnosti, ki lahko zagotovijo neposreden vpliv prebivalcev na odločanje in uresničevanje svojih potreb.

Slovenija je razdeljena na 210 občin. Pred letom 1994 je bilo v Sloveniji 62 občin. Po zaključku referendumu in izpeljanemu prvemu postopku za ustanovitev občin leta 1994 je bilo ustanovljenih kar 85 novih občin. Leta 1998 smo ustanovili še 45 novih občin, za katere ponovno ni veljalo določilo zakona o lokalni samoupravi, ki govori o potrebnemu številu prebivalcev (5000). V postopku ustanavljanja novih občin leta 2002 pa se je država odločila, da ravna strogo po zakonskih določbah, posledica tega pa je bila ustanovitev le ene nove občine. Zadnji postopek ustanavljanja novih občin v letu 2006 pa je prinesel še 17 novih občin.

Pri oblikovanju občin bi bilo potrebno upoštevati trajno sposobnost občin zagotavljanja uresničevanja skupnih potreb in interesov svojih prebivalcev, vendar to vedno ni mogoče, ker je treba upoštevati tudi druge značilnosti, ki opredeljujejo lokalno skupnost. Zastavlja se vprašanje, kako zagotoviti trajno učinkovito in gospodarno opravljanje nalog v pogojih majhnih in ekonomsko šibkih ter odvisnih občin.

**Ključne besede:** lokalna skupnost, lokalna samouprava, združevanje občin, centralizacija, decentralizacija, družbeni interes, regionalizacija, financiranje občin, politični vpliv.

## SUMMARY

Communities are according to the Constitution Act of the Republic of Slovenia basic local communities which are autonomous. The most important characteristic of local autonomy is that the inhabitants of the community manage their own matters. The meaning of managing is decision-making which is made directly through the agencies of the self-managing local autonomy. When a local self-managing community is being formed there is a tendency to find agreement between rational tendencies to bigger local communities based on their economic and financial capabilities and smaller local communities where their inhabitants are more directly involved in decision-making and dealing with their needs.

Slovenia is divided into 193 Communities. Prior to the year 1994 in Slovenia there were 62 communities. After the referendum in 1994 85 new communities were established. In 1998 45 more new communities were established for which the provision of the Law of Local Self-managing Communities, that the community is obliged to have a certain number of inhabitants (5000), was not taken into account. In the further processes of the establishment of new communities in 2002 the above mentioned provision was strictly taken into account, so only 1 new community was established. The latest procedure of founding of new municipalities in 2006 resulted in establishment of 17 new municipalities.

At the process of forming new communities the ability of the community to be permanently capable of managing common interests and needs of its inhabitants should be taken into consideration. This is not possible due to other characteristics typical of local communities. There is a key question that arises out of that: how to provide permanent, efficient and economical fulfillment of tasks in small, economically weak and dependent communities.

**Key words:** local community, local self-management, uniting of communities, centralization, de-centralization, public interest, regionalization, financing of communities, political influence.

## KAZALO

<b>POVZETEK.....</b>	<b>ii</b>
<b>SUMMARY.....</b>	<b>iii</b>
<b>1 UVOD.....</b>	<b>1</b>
<b>2 RAZVOJ IN POMEN LOKALNE SAMOUPRAVE SKOZI ČAS.....</b>	<b>5</b>
2.1 Zakonodaja na področju lokalne samouprave in njene spremembe skozi čas.....	7
2.2 Značilnosti delovanja lokalne samouprave .....	11
2.2.1 Cilji uvedbe lokalne samouprave.....	11
2.2.2 Naloge občine .....	12
2.2.3 Ravni odločanja .....	13
2.3 Financiranje občine .....	15
2.3.1 Značilnosti obstoječega sistema financiranja občin.....	16
2.3.2 Proračun občine.....	18
2.4 Ustanovitev nove občine .....	19
2.4.1 Značilnosti postopkov ustanavljanja novih občin v letih 1994–2006 .....	19
2.4.2 Pogoji za ustanovitev nove občine .....	20
2.4.3 Postopek ustanovitve nove občine .....	21
<b>3 PONOVO ZDRUŽEVANJE OBČIN.....</b>	<b>24</b>
3.1 Oblike ponovnega združevanja občin.....	24
3.1.1 Ustanavljanje zvez.....	24
3.1.2 Ustanavljanje skupnih organov občinske uprave.....	25
3.1.3 Povezovanje občin v združenja .....	28
3.1.4 Sodelovanje z lokalnimi skupnostmi drugih držav.....	30
.	
<b>4 VZROKI PONOVNEGA ZDRUŽEVANJA OBČIN .....</b>	<b>31</b>
4.1 Teritorialno zaokroževanje območij.....	31
4.2 Združevanje upravno-strokovnih in drugih nalog občinske uprave.....	32
4.3 Centralizacija finančnih sredstev .....	33
4.4 Vpliv političnih dejavnikov na ponovno združevanje občin.....	34
<b>5 PREDLOG PONOVNEGA ZDRUŽEVANJA OBČIN NA PRIMERU SEDMIH OBSTOJEČIH ZGORNJESAVINJSKIH OBČIN .....</b>	<b>36</b>
5.1 Ustanavljanje novih občin v Zgornje Savinjski dolini v letih 1994–2006.....	36
5.2 Vzroki ponovnega združevanja občin v Zgornje Savinjski dolini.....	38
5.2.1 Združevanje občin na podlagi smiselnega teritorialnega zaokroževanja.....	39
5.2.2 Nujnost združevanja obstoječih občin zaradi upravnih in strokovno tehničnih nalog.....	46

5.2.2.1 Praktični prikaz združevanja zaradi upravnih in strokovno tehničnih nalog.....	47
5.2.3 Združevanje občin z vidika centralizacije občinskih proračunskih sredstev .....	54
5.2.4 Vpliv politike pri ponovnem združevanju Zgornje Savinjskih občin.....	59
<b>6 POKRAJINE POSTAJAJO RESNIČNOST.....</b>	<b>62</b>
6.1 Pokrajine posebna vrsta samoupravnih lokalnih skupnosti.....	62
6.2 Pokrajina SAŠA .....	64
<b>7 ZAKLJUČEK .....</b>	<b>67</b>
<b>LITERATURA .....</b>	<b>69</b>
<b>VIRI .....</b>	<b>70</b>
Pravni viri.....	70
Interni viri.....	71
<b>SEZNAM SLIK IN TABEL.....</b>	<b>72</b>
<b>PRILOGE.....</b>	<b>73</b>
Priloga 1: Anketni vprašalnik.....	73
<b>IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORJA .....</b>	<b>75</b>

# 1 UVOD

Občine so v skladu z Ustavo RS temeljne lokalne skupnosti, v katerih se izvaja lokalna samouprava. Bistveno za lokalno samoupravo je, da prebivalci lokalne skupnosti z lastnimi zadevami upravljajo sami. Upravljanje pa pomeni sprejemanje odločitev. Te odločitve lahko prebivalci lokalne skupnosti sprejemajo neposredno ali preko organov lokalne samouprave.

Slovenija je razdeljena na 210 občin. Pred letom 1994 je bilo v Sloveniji 62 občin. Po zaključnem referendumu in izpeljanemu prvemu postopku za ustanovitev občin leta 1994 je bilo ustanovljenih 85 novih občin. Leta 1998 pa je bilo ustanovljenih še 45 novih občin, za katere ni veljalo določilo Zakona o lokalni samoupravi, ki je določalo potrebno število prebivalcev (5000). V postopku ustanavljanja novih občin leta 2002 se je država odločila, da ponovno strogo ravna po zakonskih določbah. Posledica tega je bila ustanovitev le ene nove občine.

Ob spremenjeni zakonodaji v letu 2005 je država pri ustanavljanju novih občin zahtevala izpolnjevanje vseh kriterijev, ki jih določa zakonodaja, in ne le kriterija števila prebivalcev. Tako je Slovenija v letu 2006 dobila še 17 novih občin, ki so ob ustanovitvi izpolnjevale vse zakonsko predpisane pogoje.

Postopki ustanavljanja novih občin v letih 1994–2006 so pokazali, da je država pri odločanju v različnih časovnih obdobjih zakonodajo, ki jo je sprejela sama, tolmačila različno, odvisno od trenutne politične volje.

S primerom različnega tolmačenja »lokalne« zakonodaje s strani države v razdobju med leti 1994-2006 smo se v Občini Mozirje srečali pri postopku ustanovitve nove Občine Rečica ob Savinji v letih 2001/02 in 2005/06. Občina Mozirje se je namreč v letu 1994 razdelila na pet novih občin, kasneje v letu 1998 celo na šest občin. Nobena novoustanovljena občina v tem obdobju ni izpolnjevala osnovnega kriterija – števila prebivalcev. Vse novo nastale občine so štejele od 584 do največ 2742 prebivalcev. V letu 2001 se je pričel postopek za ustanovitev novih občin, ki se je končal v začetku leta 2002, vendar pa ob isti zakonodaji kot v letu 1994 in 1998 in pod istimi zakonskimi pogoji ni bilo mogoče ustanoviti nove Občine Rečica ob Savinji. Postopek ustanovitve nove občine ni uspel zaradi števila prebivalcev (2354). V letu 2006 pa Rečica ob Savinji v prvi fazi ustanavljanja občin ni izpolnjevala zakonskih pogojev (zdravstveni dom), šele po ustavni pritožbi je ob nespremenjenih pogojih pridobila pravico do samostojne občine.

Namen in vzrok zaradi katerega sem se odločila za izdelavo specialistične naloge z naslovom »Predlog ponovnega združevanja občin v Zgornje Savinjski dolini« je bil v

tem, da sem želela z nalogo prikazati in dokazati, da gre pri drobljenju občin za povečano porabo proračunskih sredstev (delovanje občinskih organov, javnih zavodov ...) in zmanjšanje učinkovitosti ter kakovosti storitev za občane predvsem na račun premajhnega števila zaposlenih v malih občinskih upravah. Ponovno združevanje občin, tako v Zgornje Savinjski dolini kot drugod po Sloveniji, bi moralo temeljiti na racionalnejši porabi proračunskih sredstev in večji učinkovitosti in kakovosti storitev lokalne samouprave do občanov. Nenazadnje pa sem z nalogo želela tudi ugotoviti, zakaj je prišlo v obdobju 1994–2002 do različnega tolmačenja zakonodaje na tem področju, česar posledica je seveda ustanovitev velikega števila majhnih občin.

Predmet raziskovanja specialistične naloge je temeljil predvsem na predlogu teritorialnega združevanja občin, predlogu združevanja upravnih, strokovnih in drugih nalog na delovnem področju občinskih uprav (predvsem malih Zgornje Savinjskih občin), predlogu centralizacije finančnih sredstev, njihovih prednostih in slabostih, političnemu vplivu na ustanavljanje in združevanje občin, predlogu oblikovanja skupnih organov občinskih uprav in nenazadnje ponovnemu združevanju občin v Zgornje Savinjski dolini.

Glede na obstoječo zakonodajo in glede na vrsto težav, s katerimi se srečujemo zaposleni (predvsem vodstveni kader) v občinskih upravah, je raziskava temeljila na hipotezah, kot so: ponovno združevanje občin na določenem teritorialno zaokroženem območju prebivalce sedanjih sosednjih občin združi in poveže z enakimi cilji, učinkovitost in strokovnost zaposlenih v občinskih upravah v manjših občinah se v primeru združevanja več manjših občin v novo občino bistveno poveča, ponovno združevanje občin vpliva na zmanjšanje porabe proračunskih sredstev za delovanje občinske uprave, javnih zavodov in društev v novi združeni občini, možnost političnega vpliva posameznikov je v večjih - ponovno združenih občinah manjša, osebni stik med občanom in občino ima glede na uvedbo in uporabo e-poslovanja v javnem sektorju oz. občini vse manjši pomen. Preverjanje teh hipotez je potekalo na podlagi anket, intervjujev in primerjav.

Slovenija je trenutno razdeljena na 210 občin, ki so si med seboj zelo različne po območju in številu naselij, najbolj pa izstopa razlika v številu prebivalcev. Na podlagi podatkov o številu prebivalcev slovenskih občin lahko ugotovimo, da mreža občin očitno ne ustreza eni od temeljnih zahtev oblikovanja enot lokalne samouprave, kar pomeni, da morajo biti po vrsti in nalogah enake enote lokalne samouprave čim bolj primerljive tudi po svoji sposobnosti (ekonomski, kadrovski, itd.). Nekonsistentna mreža občin je tem bolj problematična, ker so naloge vseh občin kakovostno enake, razlikujejo se le količinsko. Kljub enaki pravni ureditvi se občine močno razlikujejo po svoji funkcionalni sposobnosti. Število zaposlenih v občinskih upravah se giblje od dveh pa do preko 500 zaposlenih. Majhnost in ekonomska odvisnost občin najbolj vpliva na sposobnost zagotavljanja občinskih javnih služb in organiziranja kadrovske ustrezno poplunjene občinske uprave. Seveda ob vsem tem nikakor ne smemo zanemariti



dejstva, da je od velikosti občine in števila zaposlenih v občinski upravi zelo pomembno, predvsem z vidika, kako se naloge, ki jih mora zagotavljati občina, opravljajo, in ali jih občinska uprava sploh opravlja. Predvsem gre tu za samostojno izvrševanje izvirnih nalog, za katere je občina zadolžena na podlagi zakona.

Velika večina lokalnih skupnosti – občin je odvisna od državnega proračuna, namesto od svojih lastnih finančnih virov. S tega vidika je potrebno razmišljati o ponovnem združevanju manjših občin v velike občine in temu znotraj občine priskrbeti in prilagoditi prihodke in odhodke, upoštevati teritorialne razsežnosti, povezovanje in združevanje delovnih nalog.

Cilj raziskovanja je bil torej končna ugotovitev, ali so lokalne skupnosti oblikovane zgolj na podlagi racionalne in ekonomske upravičenosti in ali so tako oblikovane, kot so, dolgoročno sposobne zagotavljati potrebe in želje občanov, ali pa gre zgolj za politično oblikovanje občin in vodenje teh občin, pa naj stane kolikor že hoče. Dosedanje stanje je namreč pokazalo, da je vedno več majhnih občin - glede na število prebivalcev - s sorazmerno skromnimi pristojnostmi in še skromnejšimi finančnimi sredstvi, ki so odvisne od sredstev finančne izravnave iz državnega proračuna, ki povečujejo delež v celotnem proračunu, kar seveda lahko zaskrbljuje vlado.

O ponovnem združevanju občin se zaenkrat v širšem okolju še ne razmišlja, vendar pa se že pojavljajo predlogi, ki jih je slišati predvsem s strani direktorjev občinskih uprav manjših občin, ki so odgovorni za učinkovito in strokovno delo občinskih uprav. Pri pregledu in iskanju arhiviranega gradiva je bilo ugotovljeno, da na temo ponovnega združevanja občin še ni na razpolago strokovnega gradiva, ki bi obravnaval tovrstno problematiko.

Pri oblikovanju specialistične naloge so bile uporabljene različne metode, ki so kot končni rezultat pokazale, da je ustanavljanje malih (do 2000 prebivalcev) občin s finančnega, kadrovskega, strokovnega in organizacijskega vidika nesmiselno oz. neekonomično. Številne majhne občine se ustanovljajo s prepričanjem, da bo vsaki od njih pripadala minimalna državna subvencija, ki bo višja od občinskega deleža v proračunu in finančni strukturi občine, od katere so se odcepile. To dejstvo pa ne drži, ker državni proračun oz. proračunska sredstva, ki so namenjena financiranju lokalne samouprave, so takšna, kot so, pa naj bo v Sloveniji 193, 210 ali 62 občin. Smiselno razdruževanje je le s političnega vidika, pa še to za populacijo oz. posameznike, ki imajo politične želje in interese.

V prvem delu specialistične naloge je prikazan zgodovinski razvoj in pomen lokalne samouprave skozi čas, predstavljena zakonodaja, ki jo je potrebno upoštevati na tem področju, značilnosti delovanja in financiranje lokalne samouprave ter postopek za ustanovitev nove občine.

Najobsežnejši del - analitično eksperimentalni del - je namenjen predstavitvi poizkusa ponovnega združevanja občin, ki temelji na praktičnem primeru – primeru poizkusa ponovnega združevanja občin v Zgornje Savinjski dolini. Pri vsakodnevem delu se namreč na delovnem mestu srečujem z nalogami, za katere menim, da jih je potrebno združiti na nivoju Zgornje Savinjskih občin ali pa vsaj ustanoviti skupni organ občinske uprave. Zaradi tega sem v nalogi poizkušala najti in opisati vzroke in namen poizkusa ponovnega združevanja sedanjih sedmih občin v Zgornje Savinjski dolini v novo (bivšo) Občino Mozirje. Strokovnega gradiva za drugi del naloge "Poizkus ponovnega združevanja občin v Zgornje Savinjski dolini" ni na razpolago, zato sem ta del naloge prikazala na primeru, kot si ga zamišljam in nalogo tudi poizkušala utemeljiti s teritorialnega, strokovnega, finančnega in političnega vidika, na praktičnem primeru. Vse naštete elemente pa sem podkrepila z razmišljanji in mnenji strokovnjakov s tega področja.

Končni cilj specialistične naloge ni bil sestaviti in predstaviti jo pred pristojno komisijo ter s tem zaključiti izobraževanje. Moja želja in cilj je bil, da z izdelavo te naloge privedem sebe in bralca do zaključka in do končne ugotovitve, ali so lokalne skupnosti oblikovane zgolj na podlagi racionalne in ekonomske upravičenosti in ali so tako oblikovane dolgoročno sposobne zagotavljati potrebe in želje občanov, ali pa gre pri vsem skupaj zgolj za politično oblikovanje občin in v nadaljevanju pokrajini.

## **2 RAZVOJ IN POMEN LOKALNE SAMOUPRAVE SKOZI ČAS**

Lokalna samouprava ima na ozemlju Slovenije svojo zgodovino in svoje posebnosti, ravno tako kot ostale države drugod po Evropi.

Komunalna samouprava naših srednjeveških mest je bila podobna lokalni samoupravi v bližnjih nemških in italijanskih mestih, pri čemer so bila obmorska mesta pod močnim vplivom Beneške republike. Na podeželju je bila lokalna samouprava skromnejša in se je nanašala le na odločanje o uporabi skupnih pašnikov in podobno. Dolgo obdobje pod Avstro-Ogrsko monarhijo je pustilo močan pečat v obdobju državnega absolutizma, ko lokalne samouprave sploh ni bilo, ter v nadaljevanju dogodkov ob marčni revoluciji leta 1848, ko je bil odpravljen sistem zemljiškega gospostva in so bile uvedene politične samoupravne občine, ki so imele pristojnosti na področju upravljanja občinske lastnine, varstva ljudi in premoženja, skrbi za občinske ceste in podobno. Takratne občine so bile majhne. Kranjski deželni zakon iz leta 1866 je povzročil zmanjšanje števila občin s 501 na 348. Mestne in podeželske občine so bile statusno izenačene, le deželna glavna mesta Ljubljana, Maribor, Celje in Ptuj so imela poseben status in so bila glede nadzora izvzeta iz okrajev. Lokalne samouprave na višji oziroma širši teritorialni ravni ni bilo. Vidovdanska ustava iz leta 1921 je predvidevala občine, okraje in oblasti v smislu treh ravni lokalne samouprave, ki so bile hkrati teritorialne enote države. Vsiljena ustava iz leta 1931 pa je vsebovala kot lokalne skupnosti občine in banovine. Zakon o občinah iz leta 1933 je določil, da mora imeti občina najmanj 3000 prebivalcev. Na območju takratnega ozemlja Slovenije brez Primorske se je število občin skrčilo s 1.241 na 469. Leta 1955 je bil uveden sistem komun oziroma tako imenovani komunalni sistem, katerega osnovna enota je bila občina kot temeljna družbenoekonomska skupnost in enota državne oblasti. V Sloveniji je bilo ustanovljenih 62 občin. Centralizacijo, ki je nastala z umikom občin v daljne centre, so zapolnili najprej krajevni odbori, pozneje pa krajevne skupnosti, ki so dobile potrditev v ustavi iz leta 1963, še jasnejšo opredelitev pa z ustavo iz leta 1974. Krajevne skupnosti seveda niso mogle biti nadomestek za klasično občino. Občine so kot integralni del države in kot njena prva stopnja večino nalog opravljale za državo, lokalne naloge pa so rade prelagale na krajevne skupnosti. Njihova ureditev je bila preohlapna in premalo opredeljena in jim ni dala sistemskega položaja, na osnovi katerega bi lahko uspešno opravljale nujne naloge v lokalnih skupnostih. Kljub temu pa lahko zanesljivo trdimo, da so predvsem podeželske krajevne skupnosti precej uspešno zadovoljevale skupne potrebe lokalnega prebivalstva, kar transparentno prikazuje tudi struktura občinske uprave, v kateri so prevladovali organi in službe, ki so bili v bistvu zgolj podaljški državnih resorjev (po Žoharju, 2006, str. 8).

V Sloveniji je bilo pred reformo oziroma uvedbo lokalne samouprave leta 1994 - 62 občin in 3 posebne družbenopolitične skupnosti, 1.203 krajevnih skupnosti ter 5.955

naselij. V obdobju od leta 1994 do leta 2006 sta Državni zbor RS in Služba Vlade RS za lokalno samoupravo prejela vrsto predlogov in pobud, ki se nanašajo na ozemeljske spremembe občin, ki jih je Državni zbor RS ustanovil z Zakonom o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij (Ur. l. RS št. 44/96) in na podlagi Zakona o lokalni samoupravi (Ur. l. RS št. 100/05). Število občin je v tem času zelo poraslo, kar je razvidno iz tabele 1.

**Tabela 1: Pregled števila občin od leta 1994 do leta 2006**

<b>Obdobje ustanavljanja novih občin</b>	<b>Število občin</b>
Občine pred letom 1994	62
Občine od leta 1994 do leta 1997	147
Občine od leta 1998 do leta 2001	192
Občine od leta 2002 do leta 2005	193
Občine od leta 2006 dalje	210

Vir: Interno gradivo Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, oktober 2006

**Tabela 2: Pregled števila prebivalcev po občinah leta 2006**

<b>Število prebivalcev</b>	<b>Število občin</b>	<b>%</b>
Manj kot 1000 prebivalcev	6 občin	2,9
od 1 000 - 5 000 prebivalcev	106 občin	50,4
od 5 000 - 10 000 prebivalcev	44 občin	20,9
od 10 000 - 100 000 prebivalcev	52 občin	24,8
več kot 100 000 prebivalcev	2 občini	1,0
<b>SKUPAJ</b>	<b>210 občin</b>	<b>100,0</b>

Vir: Interno gradivo Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, oktober 2006

Iz prikazane tabele 1 in 2 lahko razberemo:

- da je veliko majhnih občin glede na število prebivalcev, iz česar lahko sklepamo, da so to občine s sorazmerno skromnimi pristojnostmi in še skromnejšimi finančnimi sredstvi, ki so odvisna od sredstev finančne izravnave iz državnega proračuna, ki povečujejo delež v celotnem proračunu, kar lahko zaskrbljuje vlado in
- da je bil v času ustanavljanja novih občin v letih 1995–2001 zanemarjen prvi odstavek 13. a člena Zakona o lokalni samoupravi (ZLS, 1993 s spremembami), ki je določal, da ima občina najmanj 5000 prebivalcev.

Slovenija ima danes 210 občin, od katerih je kar šest občin takšnih, ki imajo pod 1000 prebivalcev (najmanjša je Občina Osilnica s 332 prebivalci, v Zgornje Savinjski dolini pa Občina Solčava s 584 prebivalci). Največ občin, kot je prikazano tudi v tabeli 2, pa šteje med 1000 do 5000 prebivalcev (106 občin oz. 50,4 %).

Novi koncept lokalne samouprave je v bolj ali manj neposredni zvezi tudi s strukturo parlamenta (odsev interesov lokalnih skupnosti), v katerem naj bi bili ustrezno zastopani tudi posebni (politični) interesi. Ta koncept temelji na občinah kot samoupravnih enotah, z možnostjo njihovega povezovanja v širše lokalne skupnosti in se zaradi izrazitejše decentralizacije bistveno razlikuje od nekdanjega komunalnega sistema.

Nova vsebina in ustavni položaj lokalne samouprave spreminjata tudi razmerje med njo in državo. Lokalna samouprava v lokalnih enotah pomeni, da njihovi prebivalci samostojno in na demokratičen način v skladu z ustavo in zakoni urejajo zadeve lokalnega pomena. S tem je omogočeno uresničevanje ustavne določbe, ki zagotavlja prebivalcem Slovenije lokalno samoupravo v občinah in drugih lokalnih skupnostih.

Čeprav samoupravna lokalna skupnost lahko samostojno ureja lokalne zadeve in je na ta način izven državne sfere, pa ima še vedno tudi izrazito oblastven značaj (pravica do urejanja lastnih lokalnih zadev, izvajanje državnih predpisov ipd.). To pa zahteva povezovanje in usklajevanje organov lokalnih skupnosti z državnimi organi tudi zato, ker je popolno ločevanje lokalnih zadev od splošnih in širših javnih zadev nemogoče.

## **2. 1 ZAKONODAJA NA PODROČJU LOKALNE SAMOUPRAVE IN NJENE SPREMEMBE SKOZI ČAS**

Ustava Republike Slovenije zagotavlja lokalno samoupravo. Temeljni predpis, s katerim je urejen sistem lokalne samouprave v Sloveniji, je Zakon o lokalni samoupravi. Zakon o lokalni samoupravi (v nadaljevanju ZLS) je bil sprejet 21. decembra 1993 in je pomenil zakonsko podlago za začetek reforme lokalne samouprave.

ZLS je bil prvič spremenjen in dopolnjen že pred ustanovitvijo novih občin leta 1994. Dopolnjen je bil z določbami, pomembnimi za vzpostavitev prve mreže občin predvsem s pogoji, ki jih mora izpolnjevati območje, na katerem se lahko ustanovi nova občina, kriteriji in postopkom za določitev statusa mesta ter pogoji za mestno občino.

Postopek ustanovitve novih občin se je zaključil z izvedbo prvih lokalnih volitev novembra 1994, postopek konstituiranja pa v prvi polovici leta 1995. V omenjenem postopku konstituiranja občin so se pokazale nekatere pomanjkljivosti ZLS. Predvsem je šlo za nejasno in nedorečeno ureditev organizacije organov, njihovih pristojnosti in

razmerij med občinskim svetom in županom. V sistem lokalne samouprave je bila namreč pred sprejemom zakona vgrajena določba, da sta oba organa voljena neposredno. Tej določbi pa niso bile v celoti prilagojene določbe o organizaciji, pristojnosti in razmerjih med njima.

Posledica te pomanjkljivosti je bil druga sprememba ZLS, ki je bila sprejeta že marca 1995. Spremenjene so bile določbe, s katerimi so bile določene pristojnosti občinskega sveta in župana in spremenjen položaj odborov in komisij kot delovnih teles občinskega sveta. Novela je določila tudi, da ima občina lahko podžupana kot funkcionarja, ki ga na županov predlog imenuje občinski svet. Nadalje je bilo določeno, kdo je občinski funkcionar, kdaj lahko občinski svet sprejema odločitve, položaj in izvolitev predsednika ter podpredsednika občinskega sveta, način prenehanja mandata članu občinskega sveta oziroma drugemu funkcionarju ter način zagotavljanja opravil, potrebnih za delovanje občinske uprave. Obsežna vsebina novele je bila posvečena nezdržljivosti funkcij občinskih funkcionarjev z delom v občinski upravi ter na nekaterih nalogah v državni upravi. Zakon je bil dopolnjen še z določbami o postopku in oblikah teritorialnih sprememb novih občin.

Potrebno je omeniti, da so ta čas potekale tudi intenzivne priprave za ratifikacijo Evropske listine lokalne samouprave MELLs, ki jo je Slovenija podpisala v Strasbourgu dne 11.10.1994 in je bila vsebinsko že v veliki meri upoštevana pri urejanju lokalne samouprave v ustavi in v zakonu. V listini je pravica do lokalne samouprave opredeljena kot ena od ključnih demokratičnih načel. Listina se zavezuje za zaščito in ponovno uveljavitev lokalne samouprave, ki je v različnih evropskih državah pomembno prispevala h graditvi nove Evrope, ki temelji na načelih demokracije in decentralizacije oblasti. Državni zbor RS je Evropsko listino lokalne samouprave ratificiral v mesecu oktobru 1996.

Ponovno je bil ZLS dopolnjen aprila 1997, in sicer z določbo, s katero je urejeno nadzorstvo nad izvajanjem občinskih predpisov in drugih aktov, s katerimi občina ureja zadeve iz svoje pristojnosti. Ob pripravi predlogov nekaterih področnih zakonov (zakon o javnih cestah, zakon o varnosti cestnega prometa, zakon o prekrških, zakon o turistični dejavnosti itd.) je bilo namreč ugotovljeno, da občine, ki s svojimi materialnimi predpisi urejajo področja svojega delovanja v skladu s svojimi izvirnimi pristojnostmi, nimajo pravne podlage za vzpostavitev učinkovitih instrumentov za nadzor nad izvajanjem svojih predpisov.

V mesecu novembru 1997 so bile s spremembo odpravljene neskladnosti ZLS z ustavo. Najpomembnejša vsebina novele so bile določbe, ki so vsebovale določitev kriterijev za določanje imena in sedeža občine, ureditev področja členitve občin s poudarkom na statusno pravnih značilnostih delov občin, ki imajo pravno subjektiviteto, vzpostavitev pogojev za delovanje nadzornih odborov občin, določitev pravne podlage za ustanovitev organov občinske uprave ter skupnih organov občinske

uprave in natančnejšo razmejitev pristojnosti med občinskimi organi pri odločanju o razpolaganju s premoženjem.

Februarja 1998 se je na mizi Državnega zbora RS pojavila že peta novela ZLS. Sprememba se je nanašala na nezdržljivost članstva v nadzornem odboru občin z opravljanjem funkcij v vodstvih političnih strank. Ta nezdržljivost je bila odpravljena.

Pravna ureditev, ki je veljala v tem obdobju (v prvem mandatu občinskih organov 1994- 1998), je temeljila na razmeroma jasni razdelitvi pristojnosti občinskih organov. Pokazalo pa se je, da kljub sorazmerni podrobnosti ne razrešuje vseh odprtih vprašanj. Predvsem je zaradi vzpostavitve dveh med seboj zelo neodvisnih organov (predsednika in župana) kljub spremembam zakona prihajalo do situacij, ko sta oba občinska organa, katerih delovanje mora nujno potekati usklajeno in skupno, delovala vsak po svoje, kar je občine hromilo in pogojevalo neučinkovitost lokalne samouprave. V funkciji takrat predsednika občinskega sveta je bila koncentrirana močna opozicija županu, še posebej, če predsednik, ki je bil praviloma član najmočnejše politične opcije znotraj občinskega sveta, ni bil predstavnik iste opcije kot župan. Pogosto je prihajalo torej do tipičnih problemov kohabitacije obeh občinskih organov, ki je nastala predvsem zaradi načina izvolitve občinskega sveta na eni in župana na drugih strani. Tudi v občinski upravi, strokovnemu oziroma tehničnemu delu upravljanja v občini, se je zrcalil ta dualizem upravljanja. Šlo je celo tako daleč, da je občinski svet s svojimi splošnimi akti konkretno z odlokom o organizaciji in delovnem področju občinske uprave, vzpostavil posebne strokovne službe občinskega sveta pod vodstvom sekretarja občinskega sveta, ki so za občinski svet opravljale enake naloge kot občinska uprava za župana.

V tem mandatu so lokalno samoupravo na Slovenskem obeleževale tudi aktivnosti v zvezi s sprejemanjem temeljnih občinskih splošnih aktov (statuta, poslovnika občinskega sveta, odloka o organizaciji in delovnem področju občinske uprave), težave z razumevanjem vsebine lokalne samouprave, njenih pristojnosti in položaja v sistemu javne oblasti ter razdelitve premoženja prejšnjih občin, kar je bilo povezano z reformo oziroma uvajanjem novega demokratičnega načina upravljanja lokalnih javnih zadev, katerega evolucijski razvoj je bil prekinjen s petdesetletnim drugačnim razumevanjem javne uprave, ki je temeljila na drugačnih ustavnih in pravnih temeljih. Takšna situacija je narekovala preureditev določb zakona o lokalni samoupravi predvsem s ciljem, v novem mandatu zagotoviti učinkovito delo občinskih organov. Dejanske razmere in ovire, na katere so nove občine naletele v začetku svojega delovanja, pa so terjale tudi spreminjanje in dopolnjevanje zakonskih določb, ki pred tem v slovenski praksi še niso bile preizkušene ali pa so bile za to začetno obdobje preveč abstraktne.

V drugi polovici prvega mandata občinskih organov so na podlagi ocene uveljavljanja določb zakona že dozorevali predlogi za spremembe in dopolnitve, ki bi pomenile spremembo, deloma pa tudi dopolnitev sistema lokalne samouprave. Rezultat

strokovnih razprav je bila ugotovitev, da je 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 absolutno ni primeren in svojo neprimernost izkazuje v neučinkovitosti občinskih organov. Na lokalni ravni so funkcije političnega odločanja in izvrševanja odločitev bistveno bližje, zato preveč ostra ločitev na organe, ki sprejemajo temeljne odločitve in organe, ki jih izvršujejo, ni primerna.

Šesta sprememba ZLS leta 1998 je posegala v določbe, s katerimi je bilo urejeno delovanje občinskega sveta in župana, razmerja med njima ter v določbe o pravicah in dolžnostih občinskih funkcionarjev s ciljem, da bi bilo delovanje sveta in župana bolj povezano in učinkovito. Tako so bili s to novelo spremenjeni in dopolnjeni člani zakona, ki urejajo sodelovanje, združevanje in povezovanje občin, nekatere določbe, ki se nanašajo na financiranje občin, določba 13. a člena, s katero so določeni pogoji za ustanovitev občine ter določbe, ki se nanašajo na naloge občin in s tem povezan posebni status mestnih občin, ter na ureditev postopka prenosa državnih nalog na občine. Urejene so bile oblike neposrednega sodelovanja občanov pri sprejemanju odločitev v občini. Sprememba je omogočila Državnemu zboru RS, da v primeru nezakonitega dela in drugih primerih, na predlog vlade razpusti občinski svet, razreši župana ter razpiše predčasne volitve. Urejena so bila tudi delovna razmerja in plače občinskih funkcionarjev ter delavcev občinskih uprav.

S sedmo novelo ZLS, ki je bila sprejeta leta 2000, po poslanskem predlogu in obsežnih amandmajih vlade, je bila odpravljena pravna praznina, ki je nastala zaradi odločbe Ustavnega sodišča RS. V skladu z načeli, ki jih je poudarilo ustavno sodišče, je bila urejena razdelitev občinskega premoženja ob ustanovitvi novih občin ter pospešen postopek dokončne razdelitve premoženja med občinami, ustanovljenimi v letih 1994 in 1998. Zakon je bil dopolnjen tudi z določbo, po kateri so občine dobile pravico do uporabe osebnih podatkov svojih prebivalcev, ki so sicer zaščiteni z zakonom, so pa nujni za delo občin in z določbo, ki določa rok, v katerem mora biti imenovan nadzorni odbor občine, ki je najvišji občinski organ nadzora javne porabe. Verjetno najodmevnejša pa je bila sprememba prvega odstavka 35. a člena ZLS, s katero je spremenjen način odločanja občinskega sveta.

S predzadnjo spremembo ZLS so bile junija 2002 opravljene najnujnejše uskladitve s temeljnimi načeli sistemske zakonodaje s področja javne uprave. Poleg tega je bila spremenjena in dopolnjena ureditev medobčinskega sodelovanja in povezovanja občin v združenja. Zaradi bližajočih se lokalnih volitev sta bila v zakonodajnem postopku hkrati zakon o lokalni samoupravi in zakon o lokalnih volitvah. Skupaj so njune spremembe in dopolnitve delno uredile predvsem vprašanja volilne pravice, tujcev, volitev članov občinskih svetov, predstavnikov romske skupnosti in začetka, konca in predčasnega prenehanja mandatov občinskih funkcionarjev (Interno gradivo MNZ, 2005, str. 2–14).



Zadnja sprememba je bila sprejeta v letu 2005. Najpomembnejša področja, ki jih novela ZLS ureja na novo, so vnos določb o postopku ustanavljanja novih občin v ZLS, dana možnost ustanavljanja občin z manj kot 5000 prebivalci, vendar ne manj kot 2000 prebivalci, spreminjanje območij občin, ustanavljanje in konstituiranje novih občin, določitev ukrepov in postopkov za zagotovitev zakonitosti dela občinskih organov, razširitev nalog in pravic nadzornega organa, imenovanje podžupana, ki ga po novem imenuje župan sam, predčasnemu prenehanju mandata članu občinskega sveta in županu, pravice ožjih delov občine v pravnem prometu in delo občinske uprave in medobčinskega sodelovanja.

## **2. 2 ZNAČILNOSTI DELOVANJA LOKALNE SAMOUPRAVE**

Za lokalno samoupravo je bistveno, da prebivalci lokalne skupnosti upravljajo sami z lastnimi zadevami. Upravljanje pa pomeni sprejemanje odločitev, ki jih lahko prebivalci lokalne skupnosti sprejemajo neposredno ali prek organov lokalne samouprave. Zato je ključno vprašanje lokalne demokracije v tem, kakšno možnost imajo prebivalci lokalne skupnosti, da sodelujejo pri lokalnih odločitvah.

Idealno bi bilo, da bi prebivalci lokalne skupnosti upravljali sami neposredno, da bi torej vse odločitve v celoti sprejemali sami. Seveda je to v sodobni lokalni skupnosti nemogoče, ker so potrebe, ki se v njej zadovoljujejo, preveč raznovrstne in zapletene, da bi o njih odločali vsi občani, saj terja sodobno življenje neprestano odločanje. Zaradi tega je sprejemanje vseh ali večine odločitev, ki se tičejo lokalne samouprave, poverjeno različnim organom lokalne samouprave, med katerimi ima osrednje mesto in pomen za lokalno demokracijo predstavniški organ, zato lahko govorimo o lokalni demokraciji kot pretežno predstavniški demokraciji, ki je s tega vidika primerljiva s predstavniško demokracijo na državni ravni (po Gradu, 2003, str. 4).

### **2. 2. 1 Cilji uvedbe lokalne samouprave**

Med cilje uvedbe lokalne samouprave v Republiki Sloveniji nedvomno sodijo:

- kakovostnejše življenje ljudi v lokalnih skupnostih,
- enakomernejši razvoj vse skupnosti (z uresničevanjem načel subsidiarnosti in decentralizacije),
- soodločanje ljudi (demokratske lokalne volitve, referendumu, zbori občanov, državljanska iniciativa, nove oblike – ad hoc odbori, organizacije civilne družbe, sodelovanje z uporabo sodobne informacijske tehnologije),
- racionalna in učinkovita lokalna uprava (lokalni menedžment),
- uveljavitev lokalne samouprave kot bistvene prvine parlamentarne demokracije,

- ponovna ugotovitev in uveljavitev identitete (klasične) občine in drugih oblik lokalne samouprave,
- uvedba pokrajin kot druge ravni lokalne samouprave,
- primerljivost z evropskimi standardi in načeli.

Te cilje je potrebno izpopolniti z novimi poudarki Sveta Evrope v lokalni in regionalni demokraciji. Ti pa so:

- dobro upravljanje in krepitev javne etike na lokalni ravni,
- krepitev neposredne udeležbe državljanov v lokalnem javnem življenju,
- razmejitev pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi v korist slednjih,
- reorganizacija javnih služb v korist sodobnih potreb prebivalcev lokalnih skupnosti,
- regionalizacija v državah, kjer obstajajo razlogi zanjo,
- izpopolnjevanje pravne podlage lokalne samouprave,
- krepitev čezmejnega sodelovanja lokalnih skupnosti.

Ustava RS vzpostavlja dve ravni samoupravnih lokalnih skupnosti. Temeljne samoupravne lokalne skupnosti so občine (navadne ali mestne), širše samoupravne lokalne skupnosti pa pokrajine (po Vlaju, 2006, str. 13).

## **2. 2. 2 Naloge občine**

Občina samostojno opravlja lokalne zadeve javnega pomena, ki jih imenujemo izvirne naloge občine, in jih le-ta določi s splošnim aktom občine, ki se imenuje statut občine, ali pa so določene z zakonom.

Občina torej za zadovoljevanje potreb svojih prebivalcev opravlja zlasti naslednje naloge:

- upravlja občinsko premoženje;
- omogoča pogoje za gospodarski razvoj občine in v skladu z zakonom opravlja naloge s področja gostinstva, turizma in kmetijstva;
- načrtuje prostorski razvoj, v skladu z zakonom opravlja naloge na področju posegov v prostor in graditve objektov ter zagotavlja javno službo gospodarjenja s stavbnimi zemljišči;
- ustvarja pogoje za gradnjo stanovanj in skrbi za povečanje najemnega socialnega sklada stanovanj;
- v okviru svojih pristojnosti ureja, upravlja in skrbi za lokalne javne službe;
- pospešuje javne službe na področju sociale, za predšolsko varstvo, osnovno varstvo otroka in družine, za socialno ogrožene, invalide in ostarele;
- skrbi za varstvo zraka, tal, vodnih virov, za varstvo pred hrupom, za zbiranje in odlaganje odpadkov in opravlja druge dejavnosti varstva okolja;

- ureja in vzdržuje vodovodne in energetske komunalne objekte;
- ustvarja pogoje za izobraževanje odraslih, ki je pomembno za razvoj občine in za kvalitetno življenje njenih prebivalcev,
- pospešuje kulturno-umetniško ustvarjalnost, omogoča dostopnost do kulturnih programov, zagotavlja splošno izobraževalno knjižnično dejavnost ter v skladu z zakonom skrbi za kulturno dediščino na svojem območju;
- gradi, vzdržuje in ureja lokalne javne ceste, javne poti, rekreacijske in druge javne površine, v skladu z zakonom ureja promet v občini ter opravlja naloge občinskega redarstva;
- opravlja nadzorstvo nad krajevnimi prireditvami;
- skrbi za požarno varnost in organizira reševalno pomoč;
- organizira pomoč in reševanje za primere elementarnih in drugih nesreč;
- organizira opravljanje pokopališče in pogrebne dejavnosti;
- določa prekrške in denarne kazni za prekrške, s katerimi se kršijo predpisi občine in opravlja inšpekcijsko nadzorstvo nad izvajanjem občinskih predpisov in drugih aktov, s katerimi ureja zadeve iz svoje pristojnosti, če ni z zakonom drugače določeno;
- sprejema statut občine in druge splošne akte;
- organizira občinsko upravo;
- ureja druge lokalne zadeve javnega pomena (Statut, 10. člen).

Država lahko z zakonom, seveda po predhodnem soglasju občine, prenese na občino tudi opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti. Tu gre za prenesene naloge, ki se lahko bolj racionalno in učinkovito opravljajo v občini kot temeljni samoupravni lokalni skupnosti. Seveda mora država v tem primeru občini zagotoviti tudi ustrezna finančna sredstva. Te naloge imenujemo prenesene naloge.

### **2. 2. 3 Ravni odločanja**

Poleg izvrševanja izvirnih in prenesenih nalog, ki jih opravlja občina, pa lahko trdimo, da je vzporedno kot drugi najpomembnejši element delovanja lokalne samouprave njeno odločanje.

Odločanje občanov na ravni občine se izvaja preko izvoljenih predstavnikov na lokalnih volitvah (župan, občinski svet) ali v občinski upravi na podlagi zakonskih omejitev.

Najvišji organ odločanja v lokalni skupnosti je občinski svet, ki odloča o vseh zadevah v okviru pravic, dolžnosti in nalog občine. Kot svoje posvetovalno telo lahko občinski svet z odlokom ustanovi delovna telesa občinskega sveta. Naloga delovnih teles je, da občinskemu svetu predlagajo svoja mnenja in stališča. Občinski svet lahko ta mnenja,

stališča, predloge in pripombe delovnih teles pri svojem delu upošteva ali pa tudi ne. Mnenje torej ni obvezujoče.

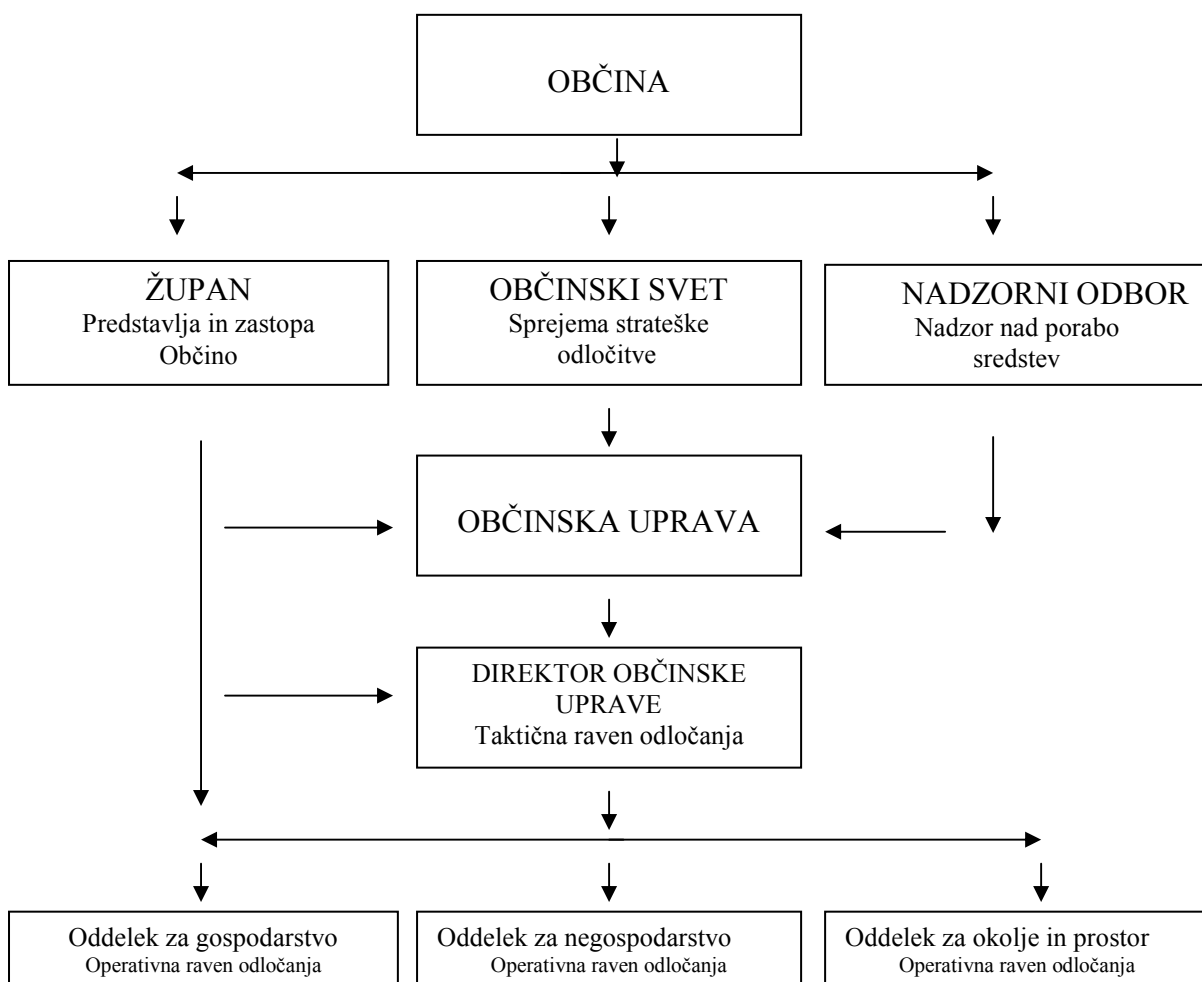
Z vidika urejanja zadev v lokalni skupnosti ločimo:

- **strateško raven odločanja**, le-to izvajajo člani občinskega sveta (tudi župan) s tem, da sprejemajo odločitve, ki se nanašajo na daljše časovno obdobje npr.: sprejem statuta občine, sprejem prostorskega plana razvoja občine, sprejem proračuna in zaključnega računa občine, načrta razvojnih programov občine, sprejem odlokov in drugih splošnih aktov; občinski svet daje soglasje k prenosu nalog iz državne pristojnosti na občino, nadzoruje delo župana, podžupana in občinske uprave, odloča o pridobitvi in odtujitvi občinskega premoženja in o drugih zadevah, ki jih določa statut občine;
- **taktično raven odločanja** izvaja v okviru lokalne skupnosti direktor občinske uprave, ki vodi delo občinske uprave tako, da povezuje aktivnosti v zvezi s cilji znotraj občinske uprave med strateško ravno odločanja (občinski svet, župan) in operativno ravno izvajanja teh ciljev v praksi;
- **operativno raven odločanja** pa znotraj občinske uprave izvajajo vodje ožjih organizacijskih enot občinske uprave. V tem primeru odločanja gre predvsem za izvajanje ciljev, ki so opredeljeni na višji ravni odločanja (po Verbiču, 2003, str. 22-23).

Ne glede na značilnosti različnih ravni odločanja pa velja splošna ugotovitev, da morajo biti vse odločitve še pred sprejetjem vsestransko pretehtane, utemeljene, ovrednotene in seveda tudi v skladu z načrtom razvojnih programov občine.

Ob koncu pa ne smemo pozabiti, da se morajo vse te odločitve seveda tudi realizirati v nekem realno opredeljenem časovnem obdobju in nivoju.

**Shema 1: Občina, njeni organi, občinska uprava in ravni odločanja**



Vir: Pravilnik o sistemizaciji delovnih mest v občinski upravi Občine Mozirje, 2006, str. 2

## 2. 3 FINANCIRANJE OBČIN

Lokalna samouprava je lahko le navidezna, če nima finančne samostojnosti in dovolj finančnih virov. Da bi se izognili tveganju, da bi lokalni organi ostali brez sredstev za opravljanje nalog, ki jim jih nalaga zakonodaja, morajo biti finančna sredstva, ki jim pripadajo, določena istočasno kot njihove pristojnosti. Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (v nadaljevanju MELLs) v 9. členu določa pravico lokalnih skupnosti do ustreznih lastnih finančnih virov v državni gospodarski politiki, s katerimi v okviru svojih pooblastil prosto razpolagajo. Finančni viri morajo biti v sorazmerju s pristojnostmi, ki jih lokalnim skupnostim določajo ustava in zakoni (MELLs, 9. člen).

### **2. 3. 1 Značilnosti obstoječega sistema financiranja občin**

Ustava v 142. členu govori o lastnih virih občine. 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. Z ustanovitvijo občin kot samoupravnih lokalnih skupnosti je dokončno prenehala obstojati družbena lastnina, s katero so razpolagale prejšnje občine kot družbenopolitične skupnosti.

S tem se je začel proces oblikovanja občinske lastnine kot ene izmed oblik javne lastnine. ZLS je dal občinam položaj oseb javnega prava s pravico posedovati, pridobivati in razpolagati z vsemi vrstami premoženja. Premoženje občine sestavljajo nepremičnine in premične stvari, ki so v lasti občine, denarna sredstva in pravice. Nova ozemeljska razdelitev je zahtevala razdelitev skupnega premoženja med novonastale občine. Delitev premoženja med prvo ustanovljenimi občinami se opravi na način (sporazum, arbitraž, upravni spor), kot ga je določil ZLS.

Občine v Sloveniji so se doslej financirale na podlagi Zakona o financiranju občin (v nadaljevanju ZFO), ki je bil sprejet 1994 pred začetkom delovanja novih občin kot začasni zakon. Osrednja vsebina zakona je bilo financiranje nujnih nalog (t. i. zagotovljena poraba, zdaj primerna poraba), ugotavljanje meril za financiranje nujnih nalog ter na njih temelječa finančna izravnava, tj. sredstva državnega proračuna, namenjena za delovanje občin. Merila za zagotovljeno porabo so pripravljali v pristojnih resornih ministrstvih in službah, zagotovljeno porabo pa je na tej podlagi in ob sodelovanju občin za vsako proračunsko obdobje ugotavljalo Ministrstvo za finance RS.

Izhodišča in zahteve, ki naj jih izpolni finančni sistem za učinkovito delovanje lokalne samouprave, morajo zagotoviti dovolj lastnih davčnih virov, ki zagotavljajo stabilno podlago za dolgoročen razvoj posameznega okolja. Šibkejšim lokalnim skupnostim je treba s centralne ravni vnaprej zagotoviti dodatna sredstva za izenačevanje razlik pri prihodkovnih možnostih. Pri tem je pomembno, da o vseh finančnih virih, s katerimi razpolaga lokalna skupnost, tudi avtonomno in samostojno odloča, ne glede na to, ali so to lastni viri ali odstopljena sredstva države.

Finančni viri morajo biti v sorazmerju s pristojnostmi, ki jih lokalnim oblastem določata ustava in zakon. Mnoge evropske države so še daleč od uporabe načela subsidiarnosti in načel MELLIS. Javna poraba lokalnih oblasti v okviru bruto domačega proizvoda znaša od 1,4 (Ciper) do 27,5 % (Švedska). Javna poraba občin v bruto domačem proizvodu Slovenije je nekaj čez 5 %, v celotni javni porabi pa nekaj čez 12 %. Primerjava teh deležev v različnih državah pokaže, da smo v tem na repu evropske lestvice.

Spremembe sistema financiranja občin zahteva tudi ratifikacija MELLs. Njen 9. člen vsebuje osem načel, ki jih morajo spoštovati države podpisnice pri oblikovanju notranje zakonodaje, ki ureja financiranje lokalnih skupnosti. Ta načela so:

- načelo ustreznosti, ki zahteva, da ima lokalna skupnost ustrezne lastne finančne vire, s katerimi v okviru svojih pooblastil prosto razpolaga;
- načelo sorazmernosti zahteva, da morajo biti finančni viri lokalnih skupnosti v sorazmerju z nalogami, ki jim jih določata ustava in zakon;
- načelo samofinanciranja zahteva, da mora vsaj del finančnih virov lokalnih skupnosti izvirati iz lastnih davkov in drugih dajatev, katerih višino lokalne skupnosti v okviru zakona določajo same;
- po načelu prožnosti morajo biti finančni viri lokalnih skupnosti dovolj raznovrstni in prilagodljivi, da lahko čim prej sledijo dejanskemu gibanju stroškov opravljanja njihovih nalog;
- po načelu izravnave mora država ne le s finančno izravnavo, temveč tudi z drugimi ustreznimi ukrepi, zagotoviti izenačenost med lokalnimi skupnostmi pri financiranju lokalnih zadev;
- načelo sodelovanja zahteva, da so lokalne skupnosti na primeren način vprašane za mnenje o tem, na kakšen način naj se jim dodelijo prerazporejeni finančni viri;
- načelo samostojnosti zahteva, naj sredstva, ki jih država dodeli lokalnim skupnostim, ne bodo strogo namenska za financiranje določenih projektov;
- načelo zadolževanja pa zahteva, da imajo lokalne skupnosti za najemanje posojil za večje naložbe v mejah zakona dostop do domačega trga kapitala.

Novi Zakon o financiranju občin (ZFO-1 Ur. l. RS št. 123/06) sledi ustavni ureditvi financiranja občin le na deklaratorni ravni, pa še to le delno, kar je razvidno iz 4. člena zakona (načela financiranja občin), po katerem financiranje občine temelji na načelih lokalne samostojnosti občin pri financiranju občinskih nalog. V nadaljnjih določbah pa zakon odstopa tudi od teh načel, ki jih sam deklarira kot temeljna načela financiranja občin, zlasti od načela samostojnosti občin pri financiranju občinskih nalog.

Zakon sicer še vedno ohranja dve temeljni obliki virov financiranja občine, namreč lastne in odstopljene vire, vendar pa bistveno spreminja naravo odstopljenih virov, ki v primerjavi s prejšnjo ureditvijo izgubljajo vsako vez z občino, iz katere izvirajo. Ti viri pa pomenijo večino vseh virov financiranja občine.

Občinam je po prejšnjem zakonu pripadalo 35 % dohodnine, in sicer v razmerju med odmerjeno dohodnino zavezancev, ki imajo stalno bivališče v občini in odmerjeno dohodnino v državi. Ta sredstva so se štela kot lastni viri občin in ne kot preneseni viri.

Novi zakon o financiranju občin v 8. členu določa, da so vir financiranja občin tudi prihodki iz dohodnine iz drugih davkov, ki so v skladu z zakonom prihodek državnega proračuna, in sicer za posamezno proračunsko leto v višini skupne primerne porabe občine. Zakon nadalje v tem členu še opredeli dohodnino kot odstopljeni vir in nato deli ta sredstva med občine na podlagi finančne izravnave, ki ne upošteva niti bistvenih elementov razlikovanja, kot so predvsem višina prispevkov iz dohodnine občanov posameznih občin v državni proračun in neenake potrebe posameznih lokalnih skupnosti. Kljub temu pa zakon v tem členu, ki je sicer naslovljen z podnaslovom: »odstopljeni viri«, pravi tudi, da se ti občinski prihodki štejejo za »lastne vire« financiranja občin. Seveda je povsem jasno, da odstopljenih virov, torej virov, ki sicer pripadajo državi, ni mogoče šteti za lastne vire financiranja občin, kot jih zahteva slovenska ustava in ratificirana Evropska listina lokalne samouprave (po Vlaju, 2006, str. 7-9).

### **2. 3. 2 Proračun občine**

Prihodki in odhodki občine morajo biti zajeti v proračunu občine, ki ga sprejme občinski svet v skladu z zakonom. Sredstva proračuna se uporabljajo za financiranje funkcij organov občine, za izvajanje njihovih nalog in druge namene, in sicer v višini, ki je nujna za njihovo delovanje in izvajanje sprejetih programov.

Proračun občine sprejme občinski svet za leto, ki je enako koledarskemu letu. Župan predloži predlog občinskega proračuna za prihodnje leto občinskemu svetu v 30 dneh po predložitvi državnega proračuna državnemu zboru. Sestavni del obrazložitve proračuna je tudi kadrovski načrt in načrt nabav z obrazložitvami. Postopke sprejemanja proračuna natančneje uredi občinski svet s poslovnikom.

Proračun je sestavljen iz treh delov:

- splošnega dela – bilanca prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja;
- posebnega dela – finančni načrti posrednih proračunskih porabnikov in
- načrta razvojnih programov.

Če proračun ni sprejet pred začetkom leta, na katero se nanaša, se financiranje občine začasno nadaljuje na podlagi proračuna za preteklo leto in za iste programe kot v



preteklem letu. To obdobje pa lahko traja največ tri mesece. Odločitev sprejme župan in o tem obvesti občinski svet ter nadzorni odbor občine.

Obdobje začasnega financiranja se lahko podaljša na predlog župana s sklepom občinskega sveta, če je to potrebno za financiranje funkcij občine. Če se med proračunskim letom zaradi nastanka novih obveznosti za proračun ali spremenjenih gospodarskih gibanj izdatki povečajo ali zmanjšajo prejemki proračuna, lahko župan na predlog občinske uprave največ za 45 dni zadrži izvrševanje nekaterih izdatkov (po Puričevi, 2006, str. 47-52).

## **2. 4 USTANOVITEV NOVE OBČINE**

Za izvedbo postopka ustanovitve nove občine v letu 1994 je bil sprejet poseben Zakon o referendumu za ustanovitev občin (ZRUO, Ur. l. RS št. 5/94), ki pa je takoj po ustanovitvi prvih občin prenehal veljati.

Oba naslednja postopka za ustanovitev novih občin v letu 1998 in 2002 sta potekala po določbah Zakona o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij (ZPUODO, Ur. l. RS št. 44/96). Pravno podlago za ustanovitev novih občin v letu 2006 pa najdemo v spremenjenem ZLS (Ur. l. RS št. 100/05).

Z zadnjo novelo ZLS je bil Zakon o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij odpravljen oz. so določbe, ki se tičejo postopka za ustanovitev novih občin, vključene v ZLS.

### **2. 4. 1 Značilnosti postopkov ustanavljanja novih občin v letih 1994-2006**

Značilno za vse dosedanje postopke ustanovitve novih občin je bilo, da jih je označevala ali še boljše spremljala močna vloga Ustavnega sodišča RS, ki je s svojimi presojami vzpostavljala z ustavo skladno razumevanje načela lokalne samouprave in koncepta občine ter mestne občine.

V skladu z mnenji ustavnega sodišča je z 9. členom Ustave RS lokalni skupnosti priznana pravica do lokalne samouprave kot kolektivna pravica. Vendar pa je sodišče poudarilo, da pravica do lokalne samouprave ne pomeni pravice do lastne občine. Iz pregleda občin od leta 1994 do 2006 (tabela 1) lahko ugotovimo, da je bilo pred letom 1994 v Sloveniji 62 občin. Po zaključku referendumu in izpeljanemu prvemu postopku za ustanovitev občin leta 1994 je bilo ustanovljenih kar 85 novih občin, torej smo imeli že 147 občin. Leta 1998 smo ustanovili še 45 novih občin, za katere ni veljalo določilo

zakona o lokalni samoupravi, ki govori o potrebnemu številu prebivalcev (najmanj 5000).

Po besedah nekdanjega ministra za lokalno samoupravo Boža Grefenauerja (Mladina, 2001, str. 12) se prav tu vidi, »kako se pravo različno interpretira, odvisno od političnega interesa« in navaja primer: »leta 1998 je vlada dala predlog za razpis 20 referendumov za nove občine, Državni zbor RS pa jih je razpisal 37.

Ustavno sodišče RS je kasneje ugotovilo, da so pri predhodni proceduri neupravičeno pristrigali peruti še 18 prosilcem. Nenazadnje pa je bilo leta 1998 ustanovljenih 45 novih občin« (po Pirčevi, 2001, str. 16-17).

Leta 2002 je bilo vloženih 35 predlogov za ustanovitev novih občin. Vendar pa je leta 2002, v času oz. po zaključku v postopku za ustanovitev novih občin, Državni zbor RS ponovno strogo upošteval določbe zakona o lokalni samoupravi glede števila prebivalcev. Vsled ponovno tako strogemu upoštevanju je bila leta 2002 ustanovljena le ena občina, in sicer Občina Šmartno pri Litiji. Seveda se pri vsem tem še kako zastavlja vprašanje, kako je mogoče isto zakonodajo v razmaku štirih let različno tolmačiti, oz. leta 1998 dopustiti kršitev bistvenega pogoja ustanovitve nove občine (število prebivalcev), v letu 2002 pa to določilo strogo upoštevati. Verjetno je odgovor na zastavljeno vprašanje potrebno iskati predvsem v usmeritvi oz. poročilu Sveta Evrope, ki je bilo sprejeto na kongresu evropskih lokalnih in regionalnih oblasti v Strasbourgu. V tem poročilu je poudarjeno, naj se v Sloveniji ustanavljajo le občine, ki bi bile čim bolj neodvisne od državnega proračuna (glej Engel, Masters, 2001, str. 3).

Zanimivo je dejstvo, da bi se v Nemčiji s tem predlogom Sveta Evrope zelo strinjali, v Franciji, ki pa ima 37 000 občin, kar je polovico vseh Evropskih občin, pa prav gotovo ne.

## **2. 4. 2 Pogoji za ustanovitev nove občine**

Sposobnosti glede ustanovitve nove občine bi se v skladu z zakonodajo vseskozi vendarle morale presojati po pogojih, ki jih morajo zagotoviti samoupravne lokalne skupnosti, kot so:

- popolna osnovna šola,
- primarno zdravstveno varstvo občanov (zdravstveni dom ali zdravstvena postaja),
- komunalna opremljenost (oskrba s pitno vodo, odvajanje in čiščenje odpadnih voda, oskrba z električno energijo),
- poštne storitve,
- knjižnice (splošno-izobraževalne ali šolske) in
- prostori za upravno dejavnost lokalnih skupnosti (ZLS, 13. člen).

Seveda pa je poleg pogojev, ki so naštet v 13. členu zakona o lokalni samoupravi, potrebno upoštevati tudi določilo, da mora imeti občina najmanj 5000 prebivalcev. Le zaradi geografskih, obmejnih, narodnostnih, zgodovinskih ali gospodarskih razlogov pa se lahko izjemoma ustanovi občina, ki ima manj kot 5000 prebivalcev, vendar ne manj kot 2000 (ZLS, 13. a člen).

Dejstvo je, da so torej današnje teritorialne lokalne skupnosti rezultat zgodovinskega razvoja, tradicij, političnih kompromisov, geografskih in drugih dejavnikov, ki imajo kaj malo zveze z merili racionalnosti glede na naloge in potrebe, ki jih morajo opravljati oziroma zadovoljevati. Iz vsega navedenega lahko ponovno ugotovimo, da se v preteklosti pri zahtevah za ustanovitev novih občin niso upoštevali bistveni elementi, kot so:

- zakonsko predpisano število prebivalcev,
- geografski in zgodovinski razlogi
- finančna sredstva,

temveč le politični interesi in želja po oblasti posameznikov v nekem okolju.

### **2. 4. 3 Postopek ustanovitve nove občine**

Postopek za ustanovitev nove občine se v primeru, da je predlagatelj za začetek postopka ustanovitve nove občine svet krajevne skupnosti ali svet vaške skupnosti, prične s pisno pobudo, ki jo predlagatelj pošlje občinskemu svetu lokalne skupnosti, iz katere se želi izločiti.

Statutarno pravna komisija občine, ki je prejela pobudo, in ki deluje kot svetovalno delovno telo občinskega sveta, mora navedeni predlog oz. pobudo obravnavati in ugotoviti: ali je pobuda pravočasna in legitimna in ali so izpolnjeni vsi zakonski pogoji.

Če pristojna statutarno pravna komisija lokalne skupnosti ugotovi, da je predlog pravočasen in so izpolnjeni vsi pogoji, pripravi **pozitivno mnenje** in ga posreduje občinskemu svetu pristojne lokalne skupnosti. Prav tako ravna tudi v primeru, če ugotovi, da niso izpolnjeni pogoji, seveda pa v tem primeru pripravi **negativno mnenje**.

Občinski svet matične občine na svoji seji obravnava predlog krajevne skupnosti in mnenje delovnega telesa. Člani občinskega sveta morajo o predlogu razpravljati in ugotoviti:

- ali so v predlogu navedeni razlogi, ki utemeljujejo združitev občin v novo občino ali razdelitev občine na nove občine, oziroma izločitev dela občine v novo občino ali njegovo priključitev k sosednji občini;

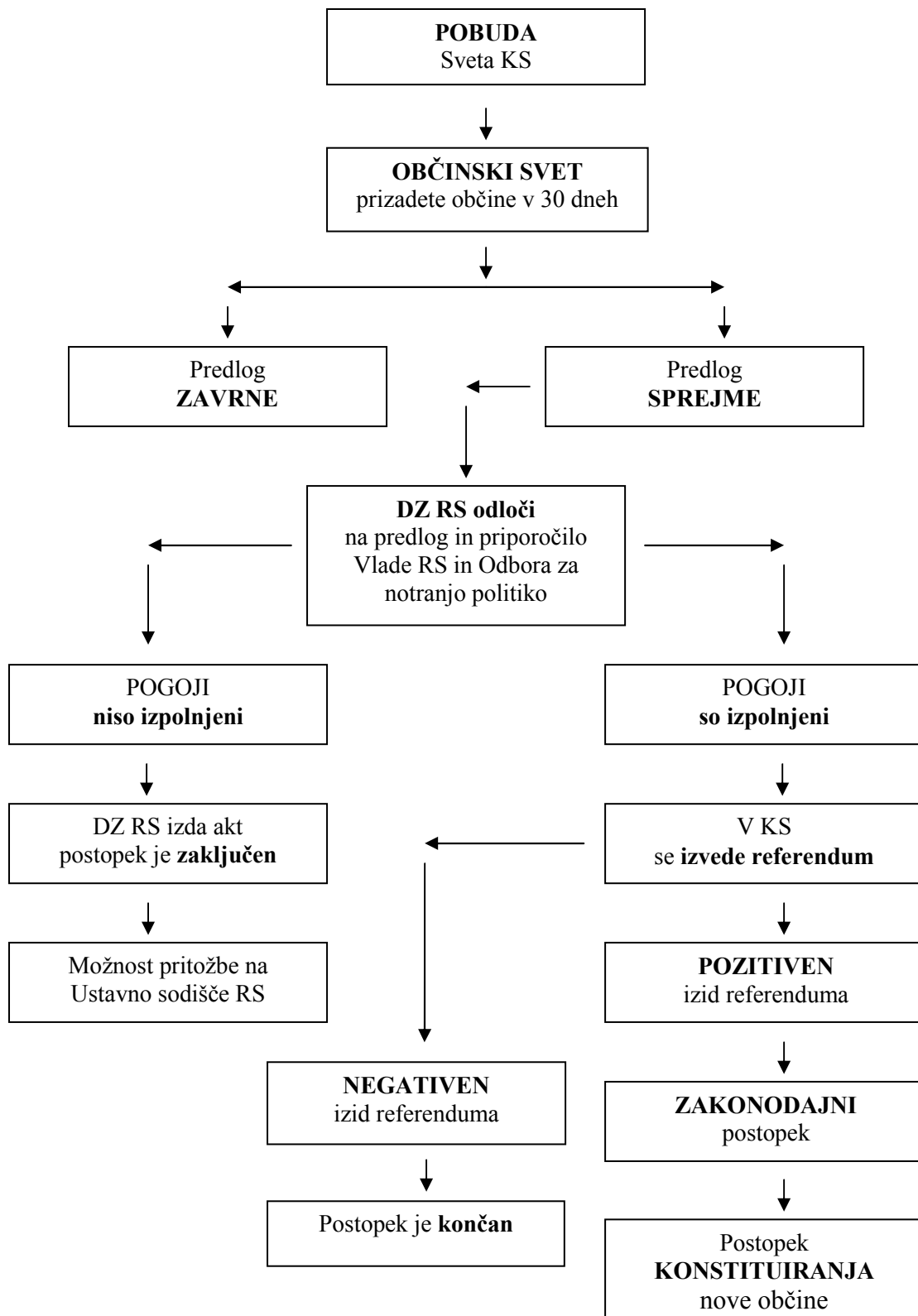
- ali so v predlogu navedeni podatki, iz katerih je razvidno, da območje, na katerem naj bi se ustanovila nova občina, izpolnjuje z ustavo in zakonom določene pogoje za občino;
- ali so v predlogu za izločitev dela občine v novo občino ali za njegovo priključitev k sosednji občini navedeni podatki, iz katerih je razvidno, da preostali del občine, iz katere se izloča del, izpolnjuje z ustavno in zakonom določene pogoje za občino;
- v primeru, da se predlaga ustanovitev občine na območju z manj kot 5000 prebivalci, morajo biti v predlogu navedeni razlogi, ki utemeljujejo ustanovitev občine na takem območju (ZLS, 14. člen).

Na podlagi ugotovljenih dejstev in če občinski svet sprejme pobudo, postane s tem občinski svet občine tudi uradni predlagatelj pobude, ki jo pošlje skupaj z elaboratom za ustanovitev nove občine ter za določitev njihovih območij, v nadaljnjo obravnavo Državnemu zboru RS.

Lahko pa se zgodi, da občinski svet lokalne skupnosti te pobude ne sprejme. V tem primeru predlagatelj lahko vztraja, da se postopek nadaljuje. Takrat postane predlagatelj pobude Državnemu zboru RS neposredno svet krajevne skupnosti ali svet vaške skupnosti. Seveda pa se v tem primeru postopek le zavleče in je tudi z vidika kasnejšega pozitivnega razpleta s strani matične občine oz. občinskega sveta vprašljiv, kajti občinski svet matične občine mora po 14. členu zakona o lokalni samoupravi podati svoje mnenje.

Celoten postopek za ustanovitev nove občine na pobudo Sveta krajevne skupnosti, kjer matična občina poda pozitivno mnenje glede izločitve dela občine, prikazuje shema 2.

**Shema 2: Postopek ustanovitve nove občine na predlog KS**



Vir: Interno gradivo Občine Mozirje 2006, str. 10

### **3 PONOVO ZDRUŽEVANJE OBČIN**

Slovenijo v tem trenutku zaznamuje že nad sedemnajst let neodvisnosti in več kot trinajst let lokalne samouprave. Značilnost lokalne samouprave je nedvomno preglednost njenega delovanja (transparentnost), udeležba prebivalcev oz. sodelovanje javnosti pri sprejemanju odločitev in nenazadnje ponovno povečanje števila slovenskih občin v letu 2006.

Živimo v času, ko v Sloveniji že vsaj deset let govorimo in pišemo tudi o tem, da je naša država preveč centralistično urejena, da so pomembne pristojnosti dane institucijam, ki so predaleč od odločanja ljudi in da se Slovenija po osamosvojitvi vse bolj neenakomerno razvija, posamezna območja pa zaostajajo v razvoju.

Vsled navedenemu je potrebno potegniti ločnico med lokalno samoupravo in državno upravo. Dejstvo je, da je cilj države centralizirati državno upravo (davčno uprava, geodetske uprava, inšpekcijske službe, zdaj še UE), na področju lokalne samouprave pa gredo zadeve ravno v nasprotno smer – smer decentralizacije oz. drobljenja občin.

Verjetno je še res prezgodaj razmišljati o ponovnem združevanju občin, vendar pa zakonodaja že dopušča razne oblike povezovanja, ki že kažejo na začetek, katerega končna pot oz. cilj bo ponovno združevanje občin. V vmesnem času pa bomo vsekakor priče številnim pozitivnim in negativnim predlogom in kljubovanjem po spremembi oz. ohranitvi starega sistema.

#### **3.1 OBLIKE PONOVNEGA ZDRUŽEVANJA OBČIN**

Zametki oz. začetki, ki v daljšem časovnem obdobju že nakazujejo ponovno združevanje občin, se v tem trenutku kažejo v:

- ustanavljanju zvez,
- ustanavljanju skupnih organov ter organov skupne občinske uprave,
- povezovanju v združenja,
- sodelovanju z lokalnimi skupnostmi drugih držav in z mednarodnimi organizacijami lokalnih skupnosti.

##### **3.1.1 Ustanavljanje zvez**

Med prve korake, ki vodijo k cilju oz. k ponovnemu združevanju občin, nedvomno lahko štejemo medobčinsko sodelovanje, ki ga natančneje opredeljuje Zakon o lokalni samoupravi (ZLS, 2005, 6. člen), ter določa podlago za ustanovitev zveze in njeno

delovanje. V skladu z določbo so zveze pravne osebe javnega prava, ki jih ustanovita dve ali več občin, za skupno urejanje in izvajanje posameznih upravnih občinskih nalog ter za izvajanje skupnih razvojnih in investicijskih programov.

Takšna zveza občin je lahko:

- enonamenska, ustanovljena za skupno izvajanje posamične naloge (zagotavljanje oskrbe s pitno vodo, načrtovanje, izgradnja čistilne naprave in njeno upravljanje itd.), ali
- večnamenska (zagotavljanje pretežno vseh lokalnih gospodarskih javnih služb, ki jih izvaja skupno javno podjetje, itd.).

Namen takšne zveze je omogočiti občinam prenos posameznih občinskih nalog v urejanje in izvajanje zvezi, združevanje sredstev ter ustanavljanje različnih izvajalskih organizacijskih oblik. Sodelovanje temelji na prostovoljnosti sodelovanja na podlagi ugotovitve skupnih interesov in samostojnosti samoupravnih lokalnih skupnosti, v zadevah urejanja in izvajanja njihovih z ustavo in zakonom določenih nalog. Pri oblikovanju akta o ustanovitvi je poleg temeljne določbe treba upoštevati celoto pravne ureditve lokalne samouprave, od ustavne garancije samostojnega opravljanja javnih zadev v korist svojega prebivalstva, pravice do združevanja zaradi opravljanja nalog, ki so v skupnem interesu, do pristojnosti, pooblastil in odgovornosti občinskih organov in pravnega režima javnega financiranja. Z interesnimi zvezami občin je torej omogočeno medobčinsko sodelovanje, ki ni posebna lokalna skupnost niti institucija »nad občino«, temveč mehanizem oz. instrument za skupno izvajanje občinskih nalog. Zvezi občine naložijo urejanje in izvrševanje nalog zaradi finančno-materialnih razlogov (združevanje sredstev za skupne investicije, pridobitev kreditne sposobnosti, sodelovanje na natečajih za pridobitev sredstev tujih in domačih skladov). Razlogi za oblikovanje zvez so tudi strokovno-tehnični, saj gre za naloge, ki po strokovnih in tehničnih zahtevah presegajo sposobnosti posameznih občin (po Juvan Gotovčevi, 2003, str. 137).

### **3. 1. 2 Ustanavljanje skupnih organov občinske uprave**

Novost zakonodaje na področju lokalne samouprave je, da bodo morale občine z manj kot 3000 prebivalci oz. občine, ki zaradi finančnih in kadrovskih razlogov ne morejo same zagotoviti opravljanja tistih nalog občinske uprave, za katere izvajanje je z zakonom zahtevana ustrezna strokovna izobrazba zaposlenih, vsaj za izvajanje teh nalog ustanoviti »skupno občinsko upravo« z drugo oz. drugimi občinami. Zakonodaja v tem primeru določa rok, v katerem morajo občine to storiti. V nasprotnem primeru občini grozi določena sankcija s strani pristojnega urada za nadzor nad zakonitostjo dela občinskih organov. Le-to (v tem primeru ministrstvo za notranje zadeve) je dolžno ob ugotovitvi, da bi zaradi neizvajanja nalog občine iz njene izvirne pristojnosti utegnile nastati motnje pri opravljanju upravnih nalog, pri zagotavljanju obveznih javnih služb ali škodljive posledice za življenje ali zdravje ljudi, za naravno oz. življenjsko okolje ali

premoženje občine, občini naložiti z odločbo ustanovitev skupne občinske uprave v določenem roku, če pa tega ne stori, ustanovi tako upravo v imenu in na račun občin ministrstvo (po Juvan Gotovčevi, 2003, str. 138).

To pa v praksi pomeni, da bo moralo najmanj 47 občin, katerih število prebivalcev je manjše od 3000 in ki nimajo ustrezno strokovno usposobljenega javnega uslužbenca, v enem letu po uveljavitvi zakona poiskati med občinami v svoji soseščini, ne pa nujno med sosedami, najmanj eno partnerico in se dogovoriti, da bodo del nalog svojih občinskih uprav, opravljale v skupni občinski upravi pod pogojem, da uprava zaposluje javnega uslužbenca z ustrezno strokovno izobrazbo. Katere občine se bodo odločile za ta korak, je odvisno od njihovih posameznih in skupnih interesov. Lahko bo to občina, ki je ustanovljena na sedežu bivše občine, lahko je to več občin s širšega, pa vendar povezanega območja, lahko pa bo šlo za sosednje občine, ki bodo le združile kadrovske kapacitete svojih občinskih uprav. Trenutno je v Sloveniji ustanovljenih 15 skupnih občinskih uprav, ki skupno že opravljajo naloge za 71 občin. V teh upravah je skupno število sistemiziranih delovnih mest 62, zasedenih pa 55 delovnih mest.

Zakon dovoljuje, da se lahko občine odločijo, da ustanovijo enega ali več organov skupne občinske uprave (ZLS, 49. a člen). Seveda pa je za ustanovitev takšnega organa potreben:

- dogovor županov o ustanovitvi organa skupne občinske uprave. Pred dogovorom lahko župan(i) sprejmejo tudi namero, da se bodo dogovorili o skupni občinski upravi;
- odlok o ustanovitvi organa skupne občinske uprave, ki ga sprejmejo občinski sveti občin ustanoviteljic, na podlagi občinskih odlokov o organizaciji in delovnem področju občinske uprave;
- sistemizacijo delovnih mest skupne občinske uprave.

Organ skupne občinske uprave ni samostojna oseba javnega prava (ta položaj ima občina), temveč neposredni uporabnik proračuna občine ustanoviteljice, v kateri ima sedež. Pravni položaj organa skupne občinske uprave je enak položaju organa občinske uprave posamične občine. Finančni načrt medobčinske uprave, ki ga na predlog predstojnika medobčinske uprave določijo župani občin ustanoviteljic, je vključen v proračun občine ustanoviteljice, v kateri ima medobčinska uprava sedež. Občine ustanoviteljice zagotavljajo sredstva za medobčinsko upravo v finančnih načrtih svojih občinskih uprav na posebni postavki, kar je podlaga za sofinanciranje skupne občinske uprave (po Žoharju, 2006, str. 9).



**Tabela 3: Skupne občinske uprave v Sloveniji**

<b>Sedežne občine</b>	<b>Področje</b>	<b>Občine ustanoviteljice</b>
BELTINCI	Medobčinski inšpektorat	Beltinci, Črenševci, Odranci, Turnišče, Velika Polana
DOLENJSKE TOPLICE	Medobčinski inšpektorat	Dolenjske toplice, Mirna peč, Žužemberg
JESENICE	Občinsko redarstvo in cestna inšp.	Jesenice, Žirovnica
PTUJ	Skupna občinska uprava	Ptuj, Desternik, Dornava, Gorišnica, Hajdina, Juršinci, Markovci, Podlehnik, Sv. Andraž v Slov. Goricah, Trnovska vas, Videm, Kidričevo, Majšperk, Žetale, Zavrač
LENDAVA	Medobčinski inšpektorat	Lendava, Kobilje, Dobrovnik
ROGAŠKA SLATINA	Kom. nadzor in obč. redarstvo	Rogaška Slatina, Rogatec
LENDAVA	Medobčinski inšpektorat	Lendava, Kobilje, Dobrovnik
ŠKOFJA LOKA	Medobčinski inšpektorat	Škofja Loka, Gorenja vas – Poljane, Železniki, Žiri
ŠMARJE PRI JELŠAH	CZ in požarna varnost	Bistrica ob Sotli, Kozje, Podčetrtek, Rogaška Slatina, Rogatec, Šmarje pri Jelšah
ŠKOFLJICA	Medobčinski inšpektorat	Škofljica, Ig
TABOR	Skupna občinska uprava	Tabor, Vransko
VELENJE	Medobčinski inšpektorat	Velenje, Solčava, Luče, Ljubno, Nazarje, Mozirje, Gornji grad, Šmarno ob Paki, Šoštanj, Braslovče
VELENJE	SAŠA REGIJA	Velenje, Solčava, Luče, Ljubno, Mozirje, Nazarje, Gornji grad, Šmartno ob Paki
VOJNIK	Medobčinski inšpektorat	Dobrna, Vitanje, Vojnik, Zreče
VRHNIKA	Medobčinski inšpektorat	Vrhnika, Logatec, Brezovica, Dobrova – Polhov Gradec, Borovnica

Vir: po Žoharju, 2006, str. 9

Občina, v kateri ima medobčinska uprava sedež, ima za javne uslužbence medobčinske uprave status delodajalca. Pravice in obveznosti delodajalca iz delovnih razmerij javnih uslužbencev izvršujejo župani občin ustanoviteljic, kar je natančno opredeljeno v odloku o ustanovitvi.

Podlaga za financiranje skupnih občinskih uprave je Zakon o financiranju občin (ZFO, 26. b člen), ki določa, da se občinam, ki v skladu z zakonom organizirajo skupno opravljanje posameznih nalog občinske uprave, v tekočem letu zagotavlja dodatna dotacija iz sredstev državnega proračuna v višini 50 odstotkov v preteklem letu realiziranih odhodkov občinskih proračunov za financiranje skupnega opravljanja nalog. Sredstva dotacije se nakazujejo posamezni občini po dvanajstinah. Na podlagi Zakona o financiranju občin je bil sprejet tudi Pravilnik o vsebini in načinu evidentiranja odhodkov občinskih proračunov za financiranje skupnega opravljanja posameznih nalog občinske uprave, ki določa vsebino odhodkov občinskega proračuna za financiranje skupnega opravljanja posameznih nalog občinske uprave, ter pogoje, pod katerimi se sofinanciranje izvrši.

Zakon o lokalni samoupravi torej dopušča občinskim svetom, da ustanovijo skupni organ občin oz. skupno občinsko upravo.

### **3. 1. 3 Povezovanje občin v združenja**

Možnost povezovanja občin v skupnost, zveze ali združenja v Sloveniji obstaja že vrsto let. Aktualno zakonsko podlago najdemo v Zakonu o lokalni samoupravi (ZLS, 2005, 6. člen), ki opredeljuje, da lahko dve ali več občin zaradi predstavljanja in uveljavljanja lokalne samouprave ter usklajevanja in skupnega zagotavljanja svojih interesov ustanovijo združenje. Združenje predstavlja interese svojih članic pred državnimi organi, kadar ti oblikujejo ali sprejemajo zakone ali druge predpise, s katerimi se določajo naloge, pravice, obveznosti in odgovornosti občin, ali se s predpisi kako drugače posega v njihove koristi (po Soviču, 2003, str. 4).

Do leta 1999 je v Sloveniji obstajala samo ena možnost povezovanja, po letu 1999 pa imajo občine dve možnosti povezovanja.

Prva skupnost takšnega povezovanja se imenuje Skupnost občin Slovenije – SOS. To je organizacija, v katero se prostovoljno vključujejo občine in mestne občine Slovenije, na osnovi skupnega interesa za urejanje in opravljanje lokalnih zadev javnega pomena.

Naloge te skupnosti so:

- izmenjava izkušenj in krepitev lokalne samouprave na vseh ravneh,
- organiziranje razprav o aktualnih vprašanjih v zvezi z uresničevanjem lokalne samouprave,

- organiziranje raznih oblik izobraževanja za potrebe članic,
- obravnavanje zakonskih predpisov, ki se nanašajo na lokalno samoupravo in dajanje pobud državnemu zboru,
- modernizacija in racionalizacija dela občinskih organov,
- sodelovanje z organizacijami lokalnih in regionalnih skupnosti doma in v svetu,
- oblikovanje skupnih razvojnih projektov,
- spodbujanje in pospeševanje medobčinskega sodelovanja doma in v tujini,
- informiranje članic in javnosti o aktivnostih SOS ter o aktualnosti s področja lokalne samouprave,
- zastopanje interesov občin v pogajanjih za finančna sredstva, ki se namenijo v državnemu proračunu za potrebe občin,
- pospeševanje in organiziranje informacijskih procesov za potrebe članic (Statut SOS, 2002, str. 4).

Skupnost občin Slovenije šteje 142 občin članic, v katerih prebiva 1.719.644 prebivalcev. Članice so vse mestne občine (11), večina občin s sedeži upravnih enot (43) in mnoge druge občine (86). Tako je SOS največje reprezentativno združenje lokalnih skupnosti v Sloveniji.

Drugo združenje se imenuje Združenje občin Slovenije – ZOS (Statut, ZOS, 2003, str. 2), ki deluje v organizacijskem, gospodarskem in družbenem interesu svojih članov ter zastopa njihove interese, predvsem v zvezi z oblikovanjem določenih predlogov oziroma rešitev na področju:

- zakonodaje,
- finančne problematike,
- varstva okolja,
- regionalizacije in
- izvajanja drugih zadev, ki so javnega pomena in so v interesu članic združenja (Statut ZOS, 2003).

Združenje sodeluje in se pri svojem delu povezuje z vsemi drugimi skupnostmi, zvezami ali združenji, kakor tudi s strokovnimi in znanstvenimi organizacijami ter ustanovami v okviru države in izven nje v skladu z veljavnimi prepisi ter drugimi akti združenja.

Združenje občin Slovenije šteje 103 občin članic, nekatere občine so članice obeh združenj.

### **3. 1. 4 Sodelovanje z lokalnimi skupnostmi drugih držav**

Sodelovanje z lokalnimi skupnostmi drugih držav in z mednarodnimi organizacijami lokalnih skupnosti se v tem trenutku kaže predvsem v projektih pridobivanju evropskih sredstev za večje investicije in je v vse večjem razvoju.

Ustanavljanje zvez, ustanavljanje skupnih organov občinske uprave, povezovanje občin v združenja je prvi korak na poti k ponovnemu združevanju občin, ki ne bo temeljilo na klasičnemu združevanju, temveč na temelju združevanja sedanosti in bodočnosti. Pot se je torej začela, potovanje bo dolgo, cilj pa nedvomno dosežen vsaj v naslednjem desetletju.

## **4 VZROKI PONOVNEGA ZDRUŽEVANJA OBČIN**

Iz opisanih primerov povezovanja občin, medobčinskega sodelovanja občin in ustanovitve organa skupne občinske uprave lahko razberemo, da se interesi in naloge občin čedalje bolj razvijajo in gredo pot v smislu ponovnega združevanja nalog. V vseh primerih gre za združevanje izvajanja skupnih razvojnih, strokovnih in upravnih nalog, uresničevanje, usklajevanje in zagotavljanje opravljanja določenih nalog, pravic, obveznosti in odgovornosti občin.

Torej iz vsega navedenega lahko sklepamo, da bo združevanje občin sledilo najprej na področju stroke, kasneje vsaj upamo, pa tudi na področju politike. Za to pa bo potrebno še nekaj let in seveda zopet temeljita reforma lokalne samouprave.

### **4. 1 TERITORIALNO ZAOKROŽEVANJE OBMOČIJ**

Pravna združitev ljudi se lahko osnuje povsod, kjer so ljudje. Če pravno združeni ljudje nimajo stalnega bivališča, temveč hodijo iz kraja v kraj, se pravila te organizacije izvršujejo vedno tam, kjer se ti ljudje nahajajo. Ker se mora vse, kar se dogaja dogoditi nekje, ne more biti v tem smislu vprašanje prostora sporno. Sporno je lahko le, ali so stalnost, določnost in omejenost prostora bistveni za pojem države oz. občine.

Trdimo lahko, da so poleg teritorija pogoj za obstoj občine ljudje. Občina brez ljudi pač ne more obstajati - funkcionirati. Prebivalci v lokalni skupnosti imajo pravico odločati o zadevah lokalne skupnosti, tako tudi o željah, v kakšni občini bodo živeli. Odločajo lahko preko svetov (krajevnih, občinskih) ali pa neposredno na zborih krajanov, z referendumom in preko ljudske iniciative.

Skozi zgodovino so bile občine praviloma že večkrat preoblikovane v procesu teritorialnih reorganizacij. Potrebno je omeniti, da se lokalne skupnosti same ne oblikujejo na podlagi določenih meril racionalnosti, po katerih bi se vnaprej presodilo, ali so sposobne za opravljanje nalog, ki jih morajo opravljati, temveč gre tu tudi za vmešavanje politike in seveda njene volje.

Večinoma so današnje teritorialno decentralizirane lokalne skupnosti rezultat zgodovinskega razvoja, tradicij, političnih kompromisov, geografskih in drugih dejavnikov, ki pa imajo kaj malo zveze z merili racionalnosti glede na naloge in potrebe, ki jih morajo opravljati oziroma zadovoljevati (po Brezovniku in Oplotniku, 2003, str. 18-24).

Sklepamo torej lahko, da je teritorialno zaokroževanje območij občin zaradi geografskih, obmejnih, narodnostnih, zgodovinskih ali gospodarskih razlogov (ZLS, 13.

a člen) še kako odvisno od političnih želja in volje njenih prebivalcev. Le-ti se na podlagi zakona o postopku za ustanovitev občine prostovoljno izrekajo oz. predlagajo pobude po ustanovitvi nove občine oz. izločitvi iz matične občine. Prav pa bi bilo, da bi se te želje racionalizirale v nekem smiselnem zaokroževanju na določenem teritoriju.

#### **4. 2 ZDRUŽEVANJE UPRAVNIH, STROKOVNIH IN DRUGIH NALOG OBČINSKE UPRAVE**

Združevanje upravnih, strokovnih in drugih nalog na delovnih področjih v občini se lahko v tem trenutku izvede znotraj občinskih uprav več občin, in sicer v oblikovanju skupnega organa občinske uprave.

Občinsko upravo ustanovi občinski svet na predlog župana s splošnim aktom, s katerim določi njene naloge in notranjo organizacijo. Tako ustanovljena občinska uprava izvaja upravne naloge na podlagi načela zakonitosti in načela samostojnosti. Načelo zakonitosti pomeni, da občinska uprava lahko deluje le na podlagi in v okviru zakona in statuta občine, načelo samostojnosti pa, da občinski upravi ni mogoče dajati neposrednih navodil za izvajanje občinskih predpisov, lahko pa se od nje zahteva izvajanje nalog na podlagi teh predpisov.

Župan je predstojnik občinske uprave, posamezne naloge iz njegove pristojnosti pa lahko po pooblastilu opravlja direktor občinske uprave. Direktor občinske uprave je uradnik po zakonu, ki ureja položaj javnih uslužbencev v občinski upravi.

Občinska uprava je organizirana na način, ki ustreza velikosti občine, številu prebivalcev ter glede na njeno značilnost v geografskem prostoru. Temu primerno je tudi število in struktura notranjih organizacijskih enot občinske uprave. Najbolje bi bilo, če bi bile vse organizacijske enote enako velike. Ker to ni vedno in povsod mogoče zagotoviti, bi bilo potrebno te organizacijske enote oblikovati tako, da se zagotovi celovitost opravljanja občinskih nalog na način, ki omogoča učinkovito in kakovostno delo.

V prid kakovosti dela občinske uprave bo potrebno ustvariti takšen model organiziranosti, ki povezuje njene različne dejavnosti v neko za občane funkcionalno celoto. Upravna funkcija občinske uprave je opredeljena z upravnim procesom, ki zajema tudi usklajevanje, spremljanje in grupiranje nalog s področja dejavnosti občinskih javnih služb, javnih zavodov in skladov. Te naloge se lahko izvajajo neposredno v okviru občinske uprave, z ustanavljanjem javnih podjetij, z dajanjem koncesij ali z vlaganjem lastnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava. Zakonsko je določena tudi možnost sodelovanja občin pri izvajanju upravnega dela ter smiselno urejevanje načina ustanavljanja skupnih organov in skupnih služb občinske uprave. Gre za strokovne naloge, za katere je pogosto težko najti primerno

usposobljene strokovne delavce. Skupne naloge, za katere občine ustanovijo skupni organ občinske uprave ali skupno javno službo, se lahko opravljajo v eni od občinskih uprav.

Občine torej lahko ustanovijo skupni organ občinske uprave za opravljanje posameznih nalog iz pristojnosti občinske uprave. Tej prostovoljni odločitvi, ki je odvisna od vsakokratnega interesa udeleženih občin, pa zakonodaja dodaja tudi obligatorno ustanovitev skupnih organov občinskih uprav, za katero so zavezane občine, ki imajo manj kot 3000 prebivalcev. Gre za občine, ki zaradi kadrovskih razlogov ne morejo zagotoviti kadrov, ki jih za izvajanje nekaterih nalog občinske uprave morajo imeti.

Združevanje upravnih, strokovnih in drugih nalog je smiselno tudi zaradi posebnih zakonov, ki določajo pogoje strokovne izobrazbe: zakon o splošnem upravnem postopku, zakon o inšpekcijskem nadzoru, zakon o urejanju prostora, zakon o javnih cestah. Nadalje zakon o javnih financah zahteva oblikovanje občinske finančne službe ter vzpostavitev sistema notranjega nadzora, zakon o lokalni samoupravi pa pogoje za imenovanje direktorja občinske uprave.

ZLS namenoma ne omejuje medobčinskega sodelovanja na sosednje občine. Za opravljanje upravnih in strokovnih nalog namreč sklenjeno območje ni nujno. Na tej podlagi je mogoča ugotovitev, da omejevanje na skupne meje ne bi bilo smiselno, še posebej, ker ne gre nujno za skupno opravljanje vseh nalog z delovnega področja občinske uprave, temveč le tistih, ki pomenijo za vsako posamezno občino preveliko finančno breme ali drugo organizacijsko težavo, ki je samo ne more preseči (po Verbiču, 2003, str. 41-42).

Ustanavljanje skupnega občinskega organa najprej za področje okolja in prostora, področje inšpekcijskih služb in redarstva, financ itd. pa pomeni oblikovati eno skupno občinsko upravo za več občin, ki ima enega vodjo (direktorja občinske uprave) in enega predstojnika. To pa je že prvi korak k združevanju občin in kar je seveda še pomembnejše, povečanju kakovosti opravljenih storitev občinskih uprav do občanov.

#### **4. 3 CENTRALIZACIJA FINANČNIH SREDSTEV**

Obstoječi model financiranja občin določa Zakon o financiranju občin (ZFO, 123/06 – v nadaljevanju ZFO).

Največji del prihodkov v obstoječem modelu oz. občinskemu proračunu predstavlja dohodnina, ki danes predstavlja v posameznih občinah večino njihovih finančnih virov.

Ob tem pa ne smemo pozabiti na dejstvo, da lastni prihodki občin (dohodnina, prihodki po 21. in 22. čl. ZFO) niso edini prihodki občin, saj v Sloveniji trenutno kar dve tretjini vseh občin prejema tako imenovano finančno izravnavo.

Razlike med občinami se iz leta v leto povečujejo, saj sedanji model financiranja občin ne stimulira občinske uprave za sprožanje lastnih razvojno ekonomskih potencialov. Celo nasprotno, občine so za kakršnokoli razvojno aktivnost (povečanje števila zaposlenih, privabljanje uspešnih podjetij v občino, itd.) destimulirane, saj to zmanjšuje njihovo neposredno subvencijo oz. finančno izravnavo po občinah iz centralnega nivoja.

Temeljita prenova ZFO bi vsekakor morala temeljiti na predpostavki samofinanciranja občin. V tem primeru bi lokalni veljaki ponovno pričeli razmišljati v smislu združevanja občin na nekem zaokroženem teritorialnem območju. Nižji stroški dela zaposlenih v občinskih upravah, manjša poraba proračunskih sredstev za samo delovanje občinskih uprav (obratovalni stroški, zgradbe, avtopark), ponovno združevanje javnih zavodov, katerih ustanoviteljica je občina itd. bi bistveno zmanjšali proračunsko postavko, ki bremeni javno upravo.

Seveda je naštetu v nasprotju z določbo približati odločanje o upravnih in krajevnih stvareh čimbolj in seveda bližje občanom. Toda potrebno je upoštevati strokovnost, kar pa v primeru prepustitve odločanja občanom ni vedno najboljša rešitev. Ni smiselno in ekonomično, kajti cilji občanov so samo in predvsem pridobivanje pravic in ugodnosti, manj pa občane zanimajo postopki in finančna sredstva, ki jih lokalna skupnost potrebuje za realizacijo in izvedbo dejavnosti in programov.

#### **4. 4 VPLIV POLITIČNIH DAJAVNIKOV NA PONOVO ZDRUŽEVANJE OBČIN**

O medsebojni povezanosti politike in uprave ne gre dvomiti, še posebej ne na lokalni ravni. V proces odločanja so poleg občinskih uslužbencev, občanov ter drugih udeleženih subjektov še posebej zainteresirani predstavniki lokalne politike. Zlasti je močno opazen pečat župana in predstavniškega organa - občinskega sveta, katerega politična odgovornost ima različne oblike. Brez dvoma je najpomembnejša njihova odgovornost prebivalcem oz. volivcem.

Druga vrsta odgovornosti je politična odgovornost nadzornemu državnemu organu (parlamentu), katerih posledica je lahko suspenz ali predčasno prenehanje mandata.

Tretja oblika politične odgovornosti pa je odgovornost voljenih političnih funkcionarjev do njihovih političnih strank.

Sporen je predvsem vpliv politike na stroko z vidika ciljev. Na eni strani se postavlja nevtralnost, profesionalnost, nepodkupljivost, na drugi pa politična odzivnost.



Osnovna nasprotja med politiko in stroko je opredelil že Max Weber, ki je označil birokracijo kot racionalno organizacijo, na drugi strani pa je politika dejavnost, ki temelji na vrednotah in nazorih. Tako uslužbenec sledi svoji strokovnosti, od njega pa se pričakuje, da bo sledil političnim idejam občinskega sveta in župana (po Brezovniku in Oplotniku, 2005, str. 18-24).

Danes se pogosto srečujemo s pojmom vrednostno nevtralne uprave, vendar se moramo v realnosti zavedati, da je čista nevtralnost iluzija.

Ugotovimo lahko, da je vpliv politike na upravo v lokalni skupnosti dokaj viden, vendar po prepričanju strokovnjakov ne bolj kot na državni ravni. Občinski svet in župan sta res bližje delavcu v občinski upravi kot član vlade uslužbencu v državni upravi, vendar gre v tem primeru bolj za fizično bližino. Sklepamo lahko, da je politika na lokalni ravni bolj oprijemljiva in manj ideološka, kot je na ravni države. Zaposleni jo tako tudi manj čutijo, čeprav gre za neposredno bližino.

Ponovnega združevanja občin po mnenju »politikov« v bodoče še ni pričakovati kaj kmalu, ni pa tudi zaželeno.

Vzrok temu sta prepričanje, da na nivoju manjše lokalne skupnosti občani lažje izražajo svoja mnenja, predloge in imajo občutek, da sodelujejo pri oblikovanju razvoja kraja in oblikovanju politike v svojem okolju.

Kot druga trditev, ki nasprotuje združevanju občin, pa je vsekakor politični interes posameznikov, ki so že izvoljeni v organe lokalne skupnosti ali pa še pričakujejo, da imajo možnost biti izvoljeni na lokalnih volitvah.

Možnosti v manjših občinah so za ambiciozne posameznike, ki se želijo izkazati in dokazati s svojim znanjem veliko večje, saj so izvoljeni po večinskem volilnem sistemu, v velikih občinah pa je možnosti manj, saj sestavljajo občinske ali mestne svete posamezniki, izvoljeni po proporcionalnem sistemu, le-te pa določi »vrh političnih struktur«.

## **5 PREDLOG PONOVNEGA ZDRUŽEVANJA OBČIN NA PRIMERU SEDMIH OBSTOJEČIH ZGORNJE SAVINJSKIH OBČIN**

Na glas razmišljati o ponovnem združevanju občin na področju Zgornje Savinjske doline je v tem trenutku še prezgodaj, skorajda "prepovedano". Temu razmišljanju nasprotujejo predvsem politični veljaki, malo manj občani Zgornje Savinjske doline, kar je razvidno iz opravljene ankete med občani Zgornje Savinjskih občin. Kljub temu pa lahko z gotovostjo trdimo, da bomo v naslednjem desetletju priče ponovnemu združevanju Zgornje Savinjskih občin, bodisi v klasični obliki, v obliki povezovanj, združevanj, regij ali pokrajin.

Združevanje občin v Zgornje Savinjski dolini že poteka v smislu ustanavljanja skupnih občinskih uprav (ustanovljena sta že dva organa: skupna občinska uprava za okolje in prostor SAŠA regije in medobčinski inšpektorat), naslednji korak pa bo šel v naslednjem desetletju v smeri združevanja novo nastalih občin v obdobjih 1994–2006:

- v staro bivšo Občino Mozirje,
- v združevanje sedmih sedanjih občin v nove tri občine, in sicer: Občina Ljubno, Občina Gornji Grad in Občina Mozirje ali pa
- v oblikovanje skupnega organa občinskih uprav vseh Zgornje Savinjskih občin.

Seveda pa bo pri tem imela pomembno vlogo država, ki bo s svojimi vzvodi nagradila občine, ki bodo začele razmišljati o združevanju in čas, ki bo spremenil mišljenje posameznikov in privedel do zaključka, da je cenejša in učinkovitejša občinska uprava za župana, prebivalce lokalne skupnosti ter državo najboljša rešitev.

Lokalna samouprava naj bi delovala na način, ki zagotavlja obvladovanje problemov na določenem teritoriju, ustvarja splošne pogoje za življenje in delo ljudi in omogoča kvalitetno oskrbo občanov z ustreznimi javnimi dobrinami (po Žagarju, 2003, str. 8).

### **5.1 USTANAVLJANJE NOVIH OBČIN V ZGORNJE SAVINJSKI DOLINI V LETIH 1994-2006**

Leta 1994, pred prvim razpisom referendumu za ustanovitev novih občin, je bila na območju Zgornje Savinjske doline le ena občina, in sicer Občina Mozirje (slika 3).

Občina Mozirje je pred letom 1994 spadala med velike občine. Njena površina se je raztezala na 508 km<sup>2</sup> in zajemala 16.441 prebivalcev, ki so prebivali v devetih

krajevnih skupnostih: Mozirje, Nazarje, Šmartno ob Dreti, Bočna, Gornji Grad, Rečica ob Savinji, Ljubno, Luče in Solčava. Sedež občine je bil v Mozirju, ki leži na vstopu v Zgornje Savinjsko dolino. Glavne gospodarske panoge občine v času do leta 1994 so bile gozdarstvo, turizem in kmetijstvo.

**Slika 1: Občina Mozirje v začetku leta 1994**



Vir: Geodetska uprava RS, Izpostava Mozirje, DKN.SHP.

Iz bivše Občine Mozirje, ki je leta 1994 štela 16 441 prebivalcev in obsegala 508 km<sup>2</sup> ozemlja, so se v prvem obdobju ustanavljanja občin - ob koncu leta 1994 ustanovile:

- Občina Mozirje, s 6 306 prebivalci na območju 86 km<sup>2</sup>;
- Občina Nazarje, s 2 768 prebivalce na območju 43 km<sup>2</sup>;
- Občina Ljubno, s 2 742 prebivalci na območju 79 km<sup>2</sup>;
- Občina Luče, s 2 237 prebivalci na območju 212 km<sup>2</sup> in
- Občina Gornji Grad, s 2 676 prebivalci na območju 90 km<sup>2</sup> (Podatkovnik, 1999, str. 45).

Vendar se je drobljenje občin v Zgornje Savinjski dolini nadaljevalo še leta 1998, in sicer se je iz Občine Luče izločila novo nastala Občina Solčava, s 584 prebivalci na območju 103 km<sup>2</sup>. Torej tako v prvem kot v drugem postopku ustanavljanja občin ni bil upoštevan kriterij števila prebivalcev, temveč predvsem geografski položaj in politične želje krajanov.

Krajani KS Rečica ob Savinji so se v letu 1994 na izvedenem referendumu izrekli proti izločitvev iz Občine Mozirje. V letu 2002 pa jim država zaradi zakonskih določil (število prebivalcev) ni dopustila ustanovitve nove Občine Rečica ob Savinji. Leta 2006 so zaradi spremenjene zakonodaje krajani Rečice ob Savinji, z 2354 prebivalci in 32 km<sup>2</sup>, le dobili svojo Občino, seveda po predhodno izpeljanemu referendumu. Iz bivše Občine Mozirje je v postopkih leta 1994, 1998 in 2006 nastalo 7 občin, kar je razvidno iz slike 2.

**Slika 2: Občine v Zgornje Savinjski dolini ob koncu leta 2006**



Vir: Geodetska uprava RS, Izpostava Mozirje, DKN. SHP, 2007

Tako je v postopku združevanja občin v letih 1994 do 2006 iz občine, ki je štela 16 441 prebivalcev, nastalo sedem občin in nobena od teh občin v tem trenutku **ne izpolnjuje osnovnega kriterija za ustanovitev nove občine – kriterija**, ki je določen v 13. členu ZLS – 5000 prebivalcev in ne manj kot 2000.

## **5. 2 VZROKI PONOVRNEGA ZDRUŽEVANJA OBČIN V ZGORNJE SAVINJSKI DOLINI**

Vzroki ponovnega združevanja novo ustanovljenih Občin Mozirje, Nazarje, Gornji Grad, Ljubno, Luče, Solčava in Rečica ob Savinji v Zgornje Savinjski dolini v novo Občino Mozirje so pomembni oz. potrebni z vidika:

- združevanja občin na podlagi smiselnega teritorialnega zaokroževanja območij v Zgornje Savinjski dolini;
- združevanja upravnih nalog in delovnih področij zaradi večje učinkovitosti in kakovosti dela občinskih uprav;
- združevanje občin z vidika centralizacije občinskih proračunskih sredstev v smislu manjše porabe.

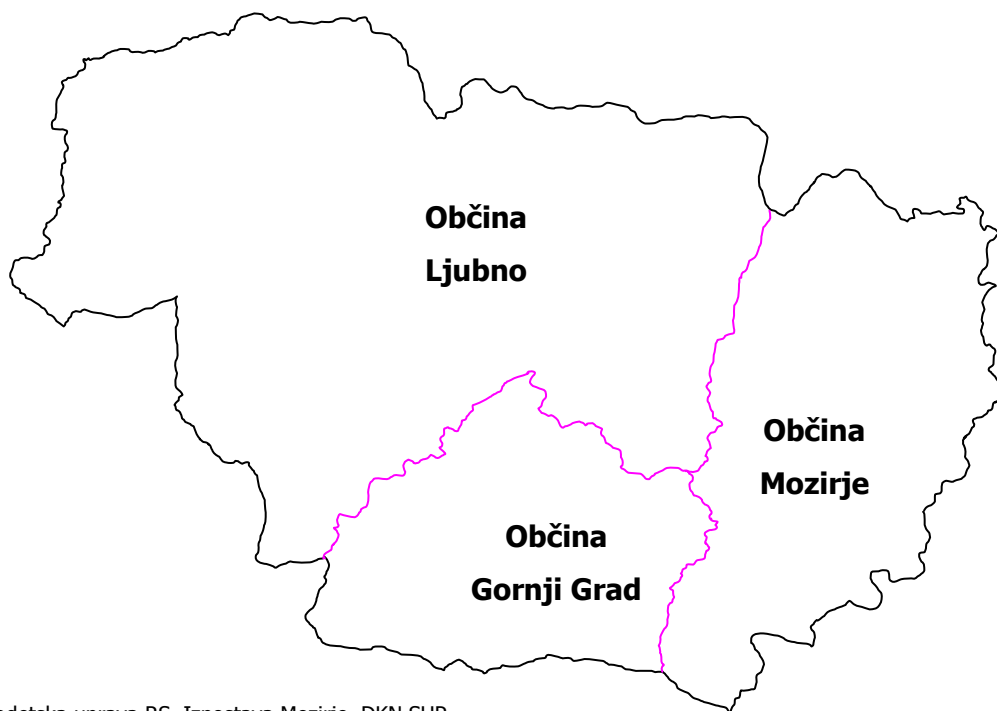
### **5. 2. 1 Združevanje občin na podlagi smiselnega teritorialnega zaokroževanja**

Upravno enoto Mozirje oz. bivšo Občino Mozirje teritorialno zaznamujeta dve dolini:

- Zgornje Savinjska dolina, ob kateri ležijo občine: Mozirje, Rečica ob Savinji, Ljubno, Luče in Solčava ter
- Zadrecka dolina, ob kateri ležita občini Nazarje in Gornji Grad.

V primeru ponovnega združevanja bi z vidika teritorialnega združevanja lahko razmišljali o ustanovitvi nove Občine Mozirje in Ljubno na teritoriju Zgornje Savinjske doline in Občine Gornji Grad na teritoriju Zadrecke doline. Zakaj? Občina Gornji Grad leži ob koncu Zadrecke doline in meji z Občino Kamnik ter je v delu Zadrecke doline največja občina po površini (90 km<sup>2</sup>) in tudi najbolj oddaljena občina od sedeža Upravne enote v Mozirju in bivše Občine Mozirje.

**Slika 3: Predlog združevanja sedmih občin v tri nove občine v smislu teritorialnega združevanja v Zgornje Savinjski dolini**



Vir: Geodetska uprava RS, Izpostava Mozirje, DKN.SHP.

V Zgornje Savinjski dolini pa bi bilo kljub temu da je občina Ljubno po površini najmanjša, najbolj realno in smiselno razmišljati o novi združeni Občini Ljubno. V tem primeru združevanja, bi kot kriterij ustanovitve oz. sedeža občine zagovarjali število prebivalcev: Ljubno šteje 2742 občanov, Luče 1653 in Solčava komaj 584 prebivalcev.

Vendar pa se pri ponovnem združevanju zastavlja vprašanje, zakaj kljub temu še vedno tri občine na tako malem območju, saj vendar živimo v času globalizacije, nenehnih informacijskih in tehnoloških sprememb ter napredka, ko nam dostop do javnih podatkov preko e-poslovanja in prometne zveze ne predstavljajo več ovir. Torej bi bilo s te plati smiselno razmišljati tudi o ponovnem združevanju vseh sedmih občin v eno.

Občani Zgornje Savinjske doline in Zadrečke doline niso vezani le na ti dve dolini, temveč so zaposleni predvsem izven teh dveh dolin. Drugi vidik je centralizacija državnih služb, ki se v vse večji meri iz sedanjega upravnega središča - Mozirja - selijo v Velenje in Celje. Najbolj racionalno bi bilo razmišljati o ponovnem združevanju vseh sedmih Zgornje Savinjskih občin v novo Občino – Občino Mozirje.

Občina Mozirje je danes upravno središče Zgornje Savinjske doline. V Mozirju imajo svoj sedež oz. izpostave:

- Upravna enota Mozirje,
- MNZ Policijska postaja Mozirje,
- Ministrstvo za finance, Davčni urad Velenje, Izpostava Mozirje,
- Ministrstvo za obrambo, Uprava za obrambo Celje, Izpostava Mozirje,
- Inšpekcijske službe ministrstev,
- Center za socialno delo Mozirje,
- Območna enota RK Mozirje,
- ZZZS Izpostava Mozirje,
- Zavod RS za zaposlovanje, Urad za delo Mozirje,
- Območna geodetska uprava Velenje, Izpostava Mozirje,
- Območna obrtna zbornica Zgornje Savinjske doline,
- SAŠA Območna razvojna agencija itd...

Kljub izločevanju občin iz matične bivše Občine Mozirje so vsi centri javnih služb ostali v Mozirju in kljub temu da se v novoustanovljenih občinah s strani države ustanavljajo v okviru Ministrstva za notranje zadeve oz. njihovih upravnih enot informacijske pisarne, občani svoje potrebe in zahteve raje in še vedno urejajo na sedežu Upravne enote v Mozirju, kot pa da bi zadeve uredili na sedežu svoje matične občine, kjer so informacijske pisarne locirane.

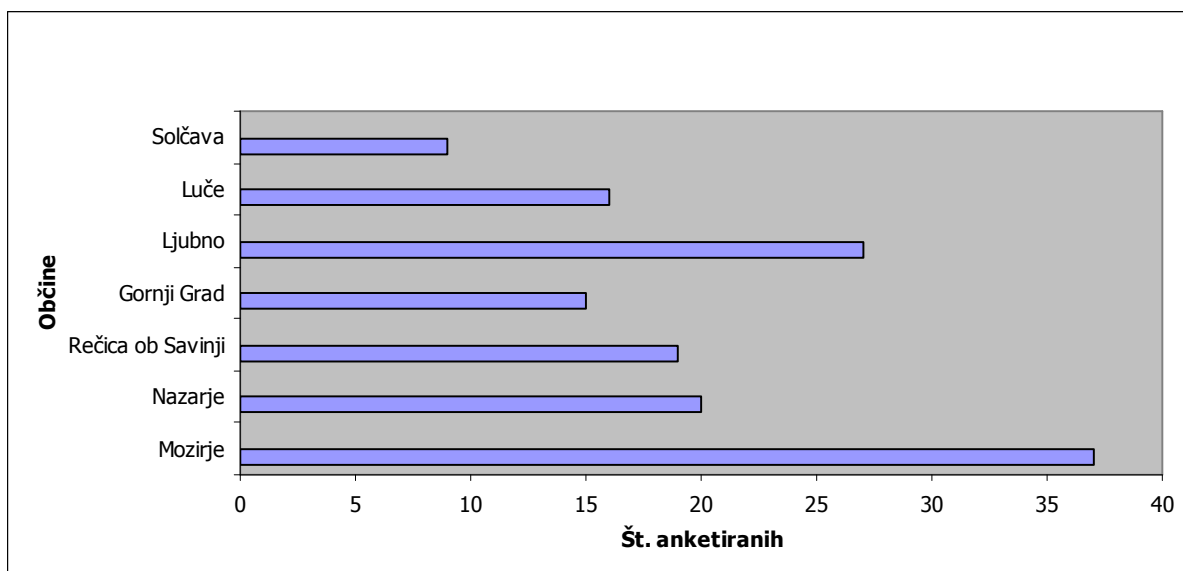
Ravnanje občanov lahko podkrepimo tudi z dejstvom, da tudi država vse službe centralizira in jih seli v večja mesta. Zakaj torej na ravni države centralizacija (državna uprava), na ravni lokalne skupnosti decentralizacija.

Iz anketnega vprašalnika z naslovom "Ponovno združevanju občin v Zgornje Savinjski dolini", ki je bil izveden v mesecu aprilu 2007 in je bil poslan prebivalcem oz. občanom, ki živijo v vseh sedmih Zgornje Savinjskih občinah (Mozirje, Nazarje, Rečica ob Savinji, Ljubno, Luče, Solčava, Gornji Grad), je iz slike 4 razvidno, da je bilo anketiranih:

- Mozirje – 37 anketirancev,
- Nazarje – 20 anketirancev,
- Rečica ob Savinji – 19 anketirancev,
- Ljubno – 27 anketirancev,
- Luče – 16 anketirancev,
- Solčava – 9 anketirancev,
- Gornjih Grad – 15 anketirancev.

Skupaj je bilo torej anketiranih 143 občanov Zgornje Savinjskih občin.

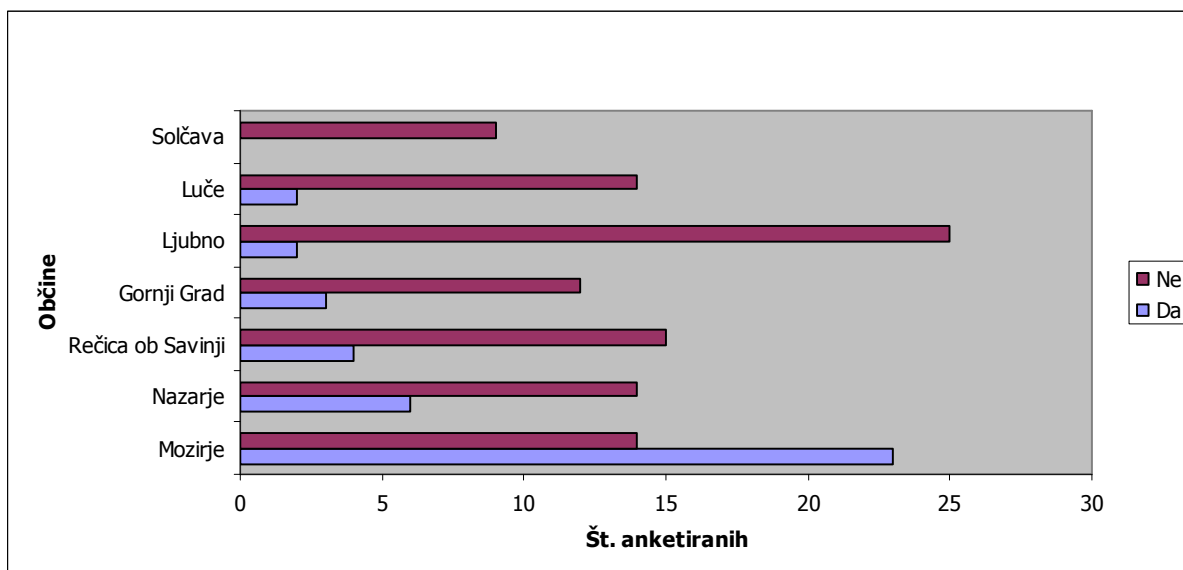
**Slika 4: Anketirani občani Zgornje Savinjskih občin**



Vir: Anketni vprašalnik

Na vprašanje »Ali ločite naloge in pristojnosti občine od nalog in pristojnosti upravne enote« slika 5 jasno prikazuje, da občani v veliki meri - kar 103 oz. 72 % anketirancev, od skupaj 143 anketiranih, še vedno ne loči teh dveh ustanov. Torej ne ločijo ustanov in nalog državne uprave in nalog lokalne skupnosti.

**Slika 5: Ali ločite naloge in pristojnosti občine od nalog in pristojnosti upravne enote**



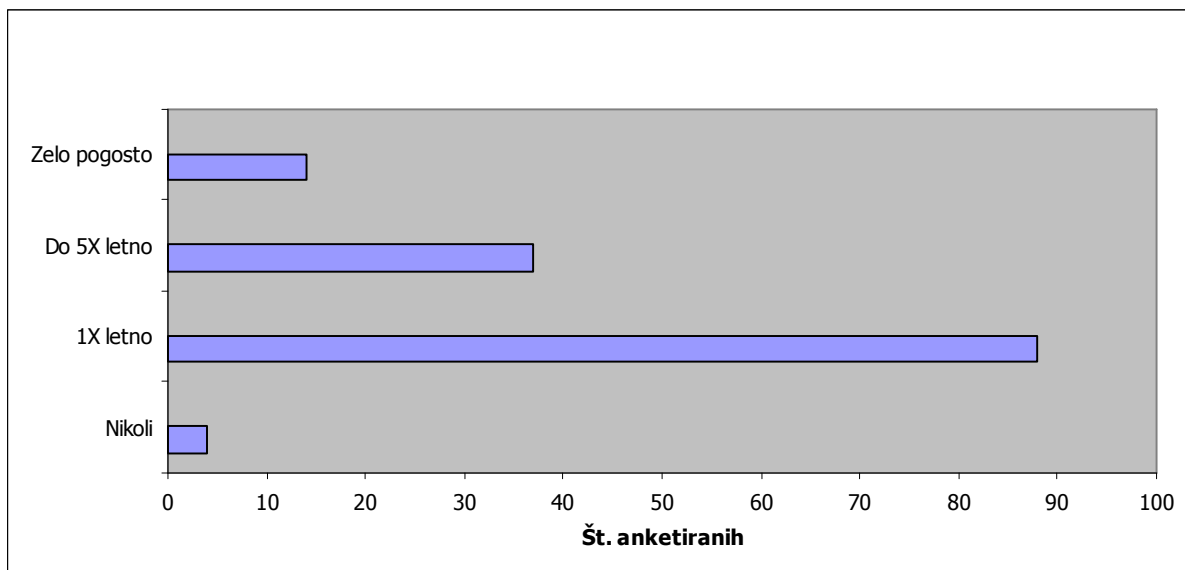
Vir: Anketni vprašalnik

Iz slike 5 je razvidno, da občani občine Mozirje odstopajo od povprečja, oz. so v večji meri od ostalih občanov seznanjeni s pristojnostmi teh dveh ustanov. Vzrok temu gre nedvomno pripisati otvoritvi novega Upravnega centra v Mozirju v letu 2006. Ob tem dogodku so imeli občani možnost udeležiti se dneva odprtih vrat, kjer so bili seznanjeni, katere državne službe, javni zavodi, agencije ter podjetja se nahajajo v novemu upravnem centru, kjer se nahaja tudi Občina Mozirje. Za občane Zgornje Savinjskih občin pa v njihovih glavah in spominu še vedno ostaja klasična občina izpred devetdesetih let. Pa naj si urejujejo upravne zadeve na domači občini ali na Upravni enoti v Mozirju, v pogovoru še vedno pravijo: »Grem na občino«. Pri tem je potrebno poudariti, da tu ni govora o občanah, ki vsakodnevno urejajo svoje zadeve na občini, temveč gre tu za večino občanov, ki svoje zadeve urejajo le nekajkrat letno ali še celo redkeje.

Slika 6 nam prikazuje, da si občani v primerjavi z urejanjem zadev na upravni enoti, davčni upravi ... (slika 7) zelo redko urejajo upravne zadeve na matični občini. Samo enkrat letno se na Zgornje Savinjskih občinah zgodi kar 88 od 143 anketirancev (61,5%), do največ 5 x letno se na matičnih občinah zgodi 37 oz. 25,8 % anketirancev, zelo pogosto komaj 14 oz. 9,8 % anketirancev, nikoli v letu pa 4 oz. 2,8 % anketirancev. Tabela 6 nam torej kaže, da občani upravnih zadev na občini ne urejajo pogosto, kar je ponovno razlog, ki nas navaja k ponovnemu združevanju občin.

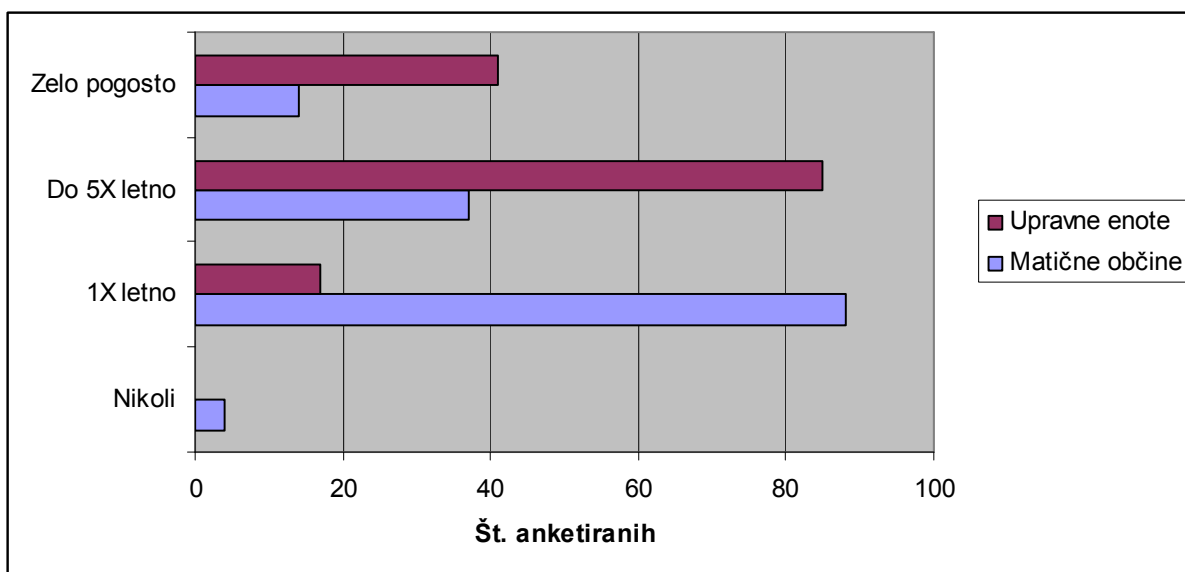


**Slika 6: Pogostost urejanja upravnih zadev na sedežu matične občine**



Vir: Anketni vprašalnik

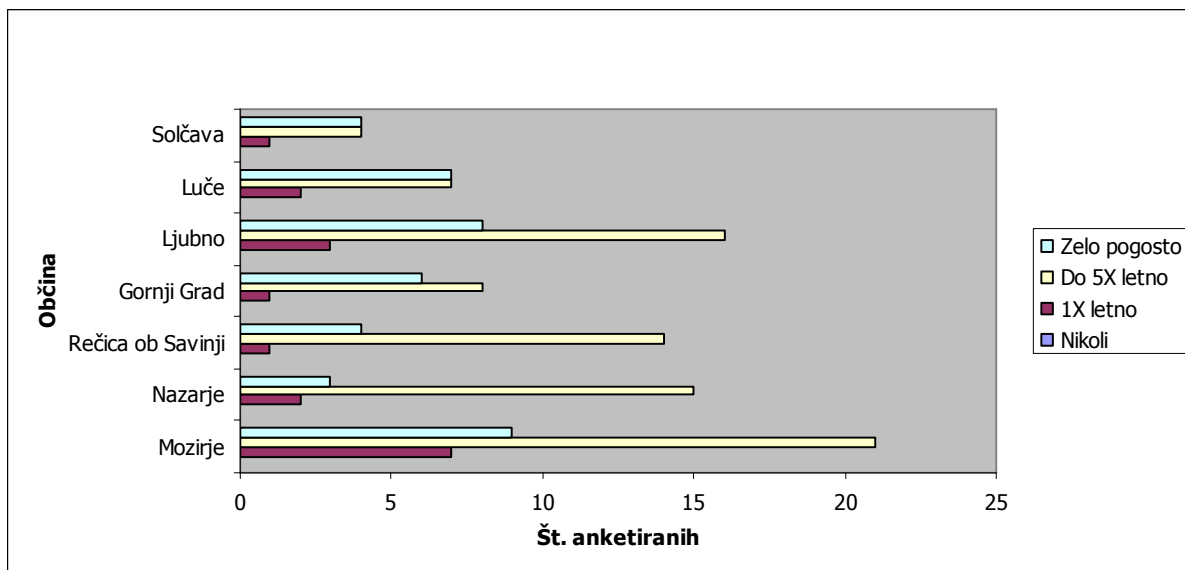
**Slika 7: Primerjava pogostosti obiskov anketirancev na sedežu matičnih občin in na sedežu upravne enote v Mozirju**



Vir: Anketni vprašalnik

Iz slike 7 je razvidno, da se na upravni enoti zgodi enkrat letno le 17 oz. 11,9 % anketirancev. Največ - 5 x letno - se na upravni enoti zgodi 85 oz. 59,4% anketirancev. Zelo pogosto pa kar 41 oz. 28,7% anketirancev. Iz slike je torej razvidno, da vsi anketiranci vsaj enkrat letno obiščejo Upravno enoto Mozirje. Torej anketiranci veliko večkrat obiščejo sedež Upravne enote v Mozirju kot matično občino, zato z vidika ponovnega združevanja občin, s tega vidika ne bi smelo prihajati do negodovanja občanov.

**Slika 8: Pogostost urejanja upravnih zadev na upravni enoti v Mozirju, davčni upravi, centru za socialno delo**

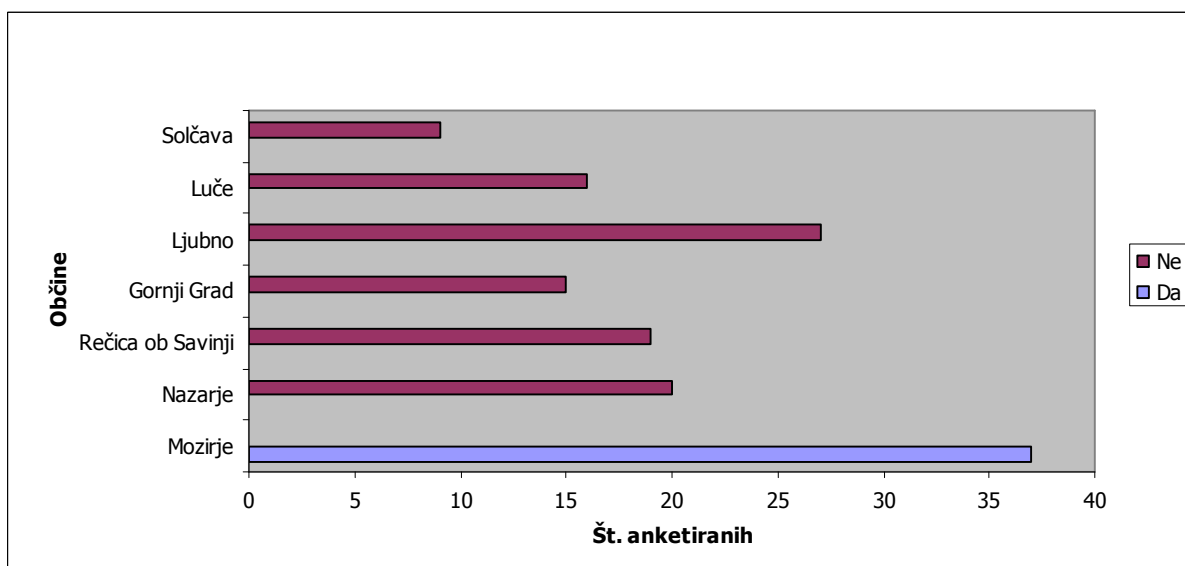


Vir: Anketni vprašalnik

Gornja slika 8 prikazuje, da si občani Zgornje Savinjskih občin večkrat urejajo upravne zadeve na sedežu upravne enote v Mozirju, davčne izpostave v Mozirju oz. drugih državnih organih, ki imajo sedež v Mozirju kot pa matičnih občinah.

Zelo zanimiv podatek, ki je bil pridobljen v anketi, pa prikazuje slika 9, iz katere lahko razberemo, da se občani Zgornje Savinjskih občin v primeru, da bi si upravno zadevo iz občinske pristojnosti lahko rešili hitreje, niso pripravljene voziti v oddaljeni center – v našem primeru Mozirje.

**Slika 9: Bi se odpeljali v Mozirje, če bi upravno zadevo rešili hitreje?**

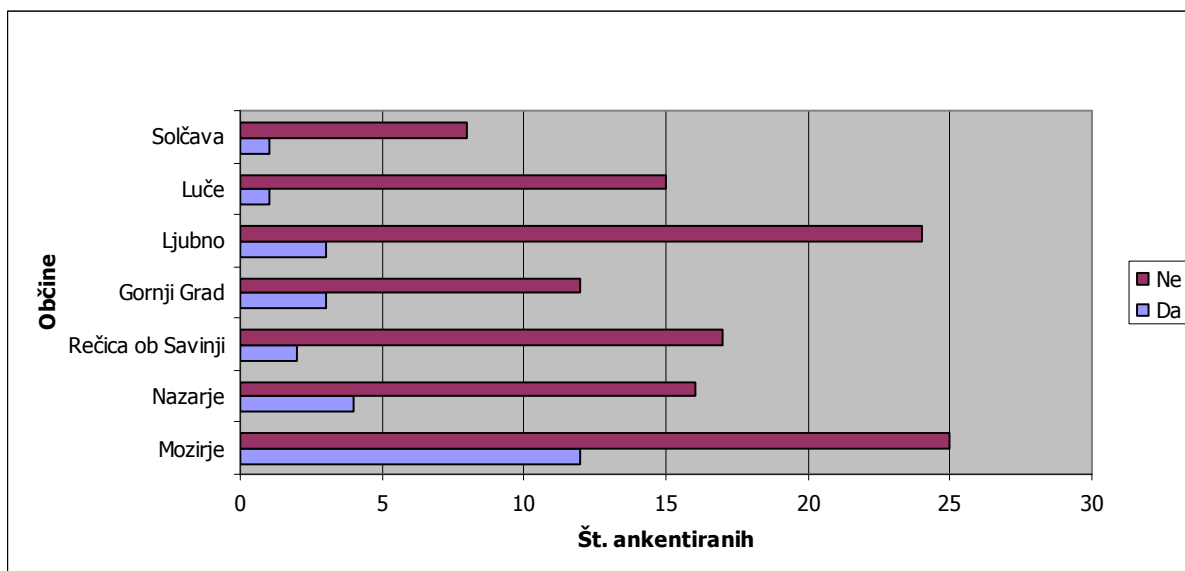


Vir: Anketni vprašalnik

Izjema so le občani Mozirja, ki pa jih v tem primeru ne gre upoštevati. Na vprašanje občanom »Ali bi se bili pripravljene odpeljati v Mozirje, če bi upravno zadevo tam rešili hitreje«, je negativno odgovorilo kar 106 oz. 74,2 % (anketiranci iz Mozirja niso upoštevani) anketirancev. To pa jasno kaže na dejstvo, da občani želijo svojo občino, pa naj stane kolikor hoče, tudi njihovega časa. In to je potrebno upoštevati.

Z anketo se je preverjala tudi uporaba e-storitev pri urejanju upravnih zadev (slika 10). Anketiranci glede na opravljeno anketo že uporabljajo e-storitve, vendar še vedno ne v zadostni meri, da bi lahko zanemarili oddaljenost anketirancev od novo nastale občine. E-storitve uporablja le 26 oz. 17,9 vseh anketirancev, kar nedvomno vpliva na urejanje zadev, ki si jih občani še vedno urejajo na klasičen način.

**Slika 10: Uporaba e-storitev pri urejanju upravnih zadev**



Vir: Anketni vprašalnik

Združevanje občin na podlagi smiselnega teritorialnega zaokroževanja je **»teoretično« seveda mogoče**. Vendar pa je potrebno upoštevati bistvene rezultate, ki so bili v zvezi s teritorialnim združevanjem občin v Zgornje Savinjski dolini z anketo ugotovljeni:

- anketiranci še vedno (14 let po uvedbi lokalne samouprave) ne ločijo občinske uprave, ki predstavlja lokalno skupnost, od upravne enote, ki sodi med organe državne uprave;
- anketiranci si večkrat urejajo upravne zadeve na Upravni enoti Mozirje, katere sedež je izven njihove matične občine (razen Mozirja) kot na matični občini;
- anketiranci se že poslužujejo poslovanja preko e-storitev, vendar v premajhnem %, da bi lahko zanemarili vidik oddaljenosti sedeža matične občine;

- anketiranci se **ne bi bili pripravljene odpeljati in urejati upravne zadeve izven svoje matične občine** kljub temu da bi bila upravna zadeva rešena hitreje, pa naj stane kolikor hoče, tudi njihovega dragocenega časa.

Če torej strnemo ugotovitve smiselnega teritorialnega zaokroževanja območja sedanjih sedmih občin v tri ali eno novo občino ugotovimo, da bi bilo združevanje smiselno, vendar v tem trenutku še nesprejemljivo za naše občane.

## **5. 2. 2 Nujnost združevanja obstoječih občin zaradi upravnih in strokovno tehničnih nalog**

Pomemben vidik kot možnost oz. vzrok ponovnega združevanja je vsekakor tudi združevanje strokovnih in upravnih nalog v okviru občinskih uprav.

Država je v zvezi s postopkom ustanovitve novih – manjših občin od leta 1994 dalje malim občinam omogočila, da zaradi nizkih in okrnjenih finančnih sredstev in majhnosti zaposlijo na svoji občinski upravi največ dva ali tri javne uslužbenke. Dva ali trije občinski javni uslužbenki (uradniki ali strokovni delavci) nikakor ne zmorejo strokovno pokrivati vseh delovnih področij znotraj občinske uprave, pa naj imajo še tako izrazite delovne sposobnosti in visoko stopnjo strokovne izobrazbe.

Hibe majhnih občin, ki se v tem smeri kažejo v precejšnji meri, bi morale državo resno skrbeti. Med temi hibami zaseda prvo mesto nedvomno kadrovska zasedenost, na kar je opozarjal že tudi bivši državni sekretar Franci Rokavec.

Potreba po združevanju upravnih nalog in delovnih področij, ki se nanaša na občine z manj kot 3000 prebivalci, in ki zaradi finančnih in kadrovskih razlogov ne zmorejo same zagotoviti opravljanja tistih nalog občinske uprave, za katere izvajanje je z zakonom zahtevana ustrezna strokovna izobrazba zaposlenih, morajo vsaj za izvajanje teh nalog ustanoviti skupno občinsko upravo z drugo oz. drugimi občinami.

Zaradi navedenega so občine v Zgornje Savinjski dolini že pričele s tovrstnimi aktivnostmi. V mesecu decembru 2005 so občine Zgornje Savinjske in Šaleške doline sprejele Odlok o ustanovitvi organa skupne občinske uprave medobčinski inšpektorat (Odlok, Ur. l. RS 50/05.) občin podpisnic. V letu 2006 pa so se dogovorile in ustanovile še skupni organ skupne občinske uprave za področje okolja in prostora, na podlagi Odloka o ustanovitvi skupnega organa SAŠA regije za okolje in prostor (Odlok, Ur. l. RS 27/05).

Zaradi kadrovskih in strokovno-tehničnih potreb se bo moralo nadaljevati ustanavljanje skupnih organov občinskih uprav predvsem na naslednjih področjih:

- področju proračuna,

- področju negospodarstva (predšolsko in šolsko vzgojo, zdravstvo, sociala, kultura...),
- področju okolja in prostora,
- civilne zaščite in obrambe,
- splošnih zadev (kadrovske zadeve, protokol....).

V primeru nadaljevanja ustanavljanja zgoraj navedenih skupnih organov občinskih uprav za posamezna področja bi se zaposleni v občinskih upravah Zgornje Savinjskih občin lahko prerazporedili na posamezna delovna področja. Tako bi bil javni uslužbenec občinske uprave Občine Nazarje zadolžen le za področje predšolske vzgoje za vse Zgornje Savinjske občine. V tem primeru bi javni uslužbenec lahko in moral temeljito poznati vso zakonodajo s tega področja in za svoje delo tudi upravičeno odgovarjati. Upravne zadeve bi bile tako rešene hitro, strokovnost in učinkovitost zaposlenih bi se povečala, s tem pa tudi zadovoljstvo strank.

### ***5. 2. 2. 1 Praktični prikaz združevanja zaradi upravnih in strokovno tehničnih nalog***

Občinska uprava Občine Mozirje šteje po razdružitvi v letu 2006 le še sedem zaposlenih. Nezapisano pravilo glede števila zaposlovanja zaposlenih v občinskih upravah dopušča, da lahko ima občinska uprava zaposlenih 1,8 ljudi na 1000 prebivalcev. Občina Mozirje šteje 4083 prebivalcev. Število zaposlenih torej nekako kar ustreza temu nenapisanemu pravilu. Kljub temu pa je potrebno z gotovostjo trditi, da zaposleni komaj zmoremo opraviti vse potrebne naloge kvalitetno, učinkovito in seveda pravočasno.

Ob tem lahko z gotovostjo trdimo, da zaposleni v sosednjih občinskih upravah (brez župana in direktorja občinske uprave):

- Občine Mozirje: šest javnih uslužbencev,
- Občine Nazarje: trije javni uslužbenci,
- Občine Rečica ob Savinji: dva javna uslužbenca,
- Občine Gornji Grad: trije javni uslužbenci,
- Občine Ljubno: trije javni uslužbenci,
- Občine Luče: dva javna uslužbenca,
- Občine Solčava: dva javna uslužbenca,

nikakor ne morejo kvalitetno, učinkovito, strokovno in pravočasno opraviti vseh nalog, ki jim jih nalaga zakon in od njih zahtevajo občani – stranke. Poudariti moramo, da se naloge občin vsebinsko ne razlikujejo, razlikujejo se le količinsko.

V primeru združevanja vseh občin v eno novo občino ali že v primeru oblikovanja več skupnih organov občinskih uprav bi od sedaj zaposlenih sedmih direktorjev občinskih uprav in 21 javnih uslužbencev (skupaj torej 28 javnih uslužbencev) v sedmih občinskih upravah, potrebovali največ 18 javnih uslužbencev (direktor občinske uprave in 17 javnih uslužbencev). Storitve do občanov bi bile učinkovitejše,

strokovnejše in kakovostnejše, občani pa bi glede na dejstvo, da bi se posamezni postopki v vseh občinah vodili enako (postopki v zvezi s telefonijo, sušo ...) bili tudi bolj zadovoljni.

Primer: Občinsko upravo nove združene občine bi vodil direktor občinske uprave, ki bi bila sestavljena iz 6 oddelkov. Znotraj oddelkov bi poleg vodij oddelkov potrebovali še 11 javnih uslužbencev (skupaj 18), kar je razvidno tudi iz tabele 4.

**Tabela 4: Število zaposlenih po oddelkih v občinski upravi nove združene občine**

<b>Oddelek občinske uprave</b>	<b>Vodja oddelka</b>	<b>Število javnih uslužbencev</b>	<b>SKUPAJ</b>
1. Oddelek za gospodarstvo in proračun	1	2	3
2. Oddelek za negospodarske dejavnosti	1	2	3
3. Oddelek za okolje, prostor in občinske investicije	1	3	4
4. Oddelek za turizem, malo gospodarstvo in kmetijstvo	1	1	2
5. Oddelek za inšpekcijski nadzor	1	1	2
6. Splošni oddelek – urad župana	1	2	3
<b>SKUPAJ</b>	<b>6</b>	<b>11</b>	<b>17</b>

Situacija pa je danes popolnoma drugačna. Če predstavimo delovno mesto direktorja občinske uprave Občine Mozirje, vidimo, da mora poleg tega, da vodi delo občinske uprave, voditi postopke tudi za:

- celotno področje negospodarstva (kultura, sociala, predšolska in šolska vzgoja, zdravstvo, šport),
- področje pravnih zadev,
- področje prodaje in nakupa premoženja,
- področje obrambnih načrtov in civilne zaščite,
- področje protokola,
- področje kadrovske zadeve.

Tako direktor občinske uprave manjše občine (npr. Občine Mozirje) v primeru oz. postopku sprejema otroka v vrtec, sam vodi postopek, in sicer od sprejema staršev, ki vključijo svojega malčka v vrtec, zbiranja podatkov, ki jih potrebuje za izdajo odločbe,

pisanje odločbe, izdaja odločbe. Poudariti je potrebno, da ne gre samo za tehnično izvedbo strokovnega dela, temveč je potrebno, da direktor v zvezi z vodenjem postopka temeljito pozna tudi zakonodajo s področja predšolske vzgoje, ki pa je zelo obsežna. Temu sledi področje zdravstva, pravne zadeve, kadrovske zadeve, protokol, itd. in vsa zakonodaja, ki jo je potrebno spremljati in biti z njo seznanjen. Pri vsem tem pa ne smemo zanemariti dejstva, da mora direktor male občinske uprave poznati tovrstno zakonodajo do potankosti, medtem ko direktorji večji občinskih uprav le nadzirajo delo svojih javnih uslužbencev, z njimi diskutirajo o problemih in jih na predlog strokovnih služb tudi oblikujejo oz. zavzamejo določeno stališče.

Če primerjamo delo direktorja občinske uprave v mali občini z veliko občino (npr. Velenje, Žalec, Celje) lahko dobimo potrditev, da je delo direktorja občinske uprave v velikih občinah le vodenje občinske uprave. Delovna področja negospodarstva (socialna, kultura, izobraževanje ...) in gospodarstva (proračun občine, komunala ...) pa v večjih občinah individualno pokrivajo strokovni delavci za posamezno področje in direktorja o svojih predlogih mnenjih in ugotovitvah le seznanjajo in obveščajo.

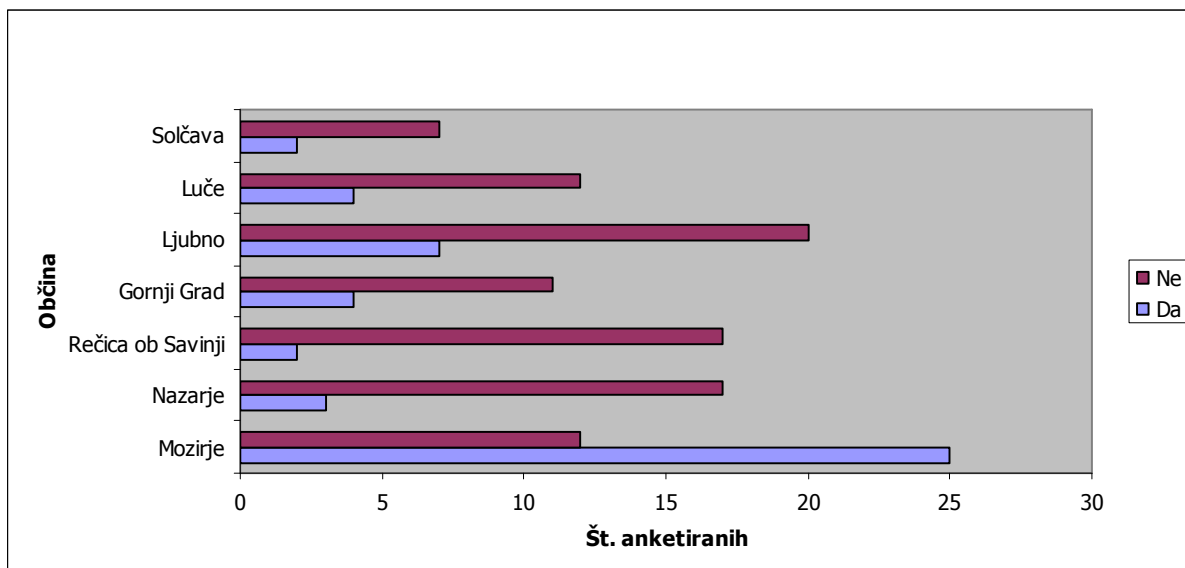
Če torej povzamemo, mora biti direktor občinske uprave strokovno usposobljen javni uslužbenec, ki v vsakem trenutku priskoči s svojim strokovnim znanjem na pomoč zaposlenim v občinski upravi, zato bi naj bila njegova naloga predvsem vodenje in usklajevanje dela občinske uprave. To pa je v malih občinah nemogoče, mogoče pa v srednje velikih in velikih občinah.

Iz zgoraj opisanih primerov lahko razberemo razliko delovnih nalog in opravil direktorja občinske uprave v manjši in veliki občini. Navedena primera ne veljata le za direktorje občinskih uprav, enaka primerjava velja tudi za ostale delavcev v manjših občinskih upravah, ki morajo biti seznanjeni z zakonodajo širšega delovnega področja, ter v zvezi s tem poznati tudi upravne postopke, ki jih vodijo. Glede učinkovitosti in strokovnosti zaposlenih v občinskih upravah in glede ponovnega združevanja občin (v klasičnem pomenu ali v obliki oblikovanja skupnega organa) je bil v mesecu aprilu z vsemi direktorji občinskih uprav Zgornje Savinjskih občin opravljeni intervju.

Direktor občinske uprave Občine Ljubno Franjo Naraločnik je v razgovoru dejal, da je vsekakor potrebno razmišljati v smeri ponovnega združevanja, ki pa bo po njegovem temeljilo predvsem na oblikovanju skupnih organov. Zaposleni znotraj občinskih uprav pokrivajo preveč področij (negospodarstvo, okolje in prostor, civilno zaščito ...), da bi lahko upravne postopke vodili strokovno, učinkovito in jih zaključili pravočasno. Direktor občinske uprave bi moral voditi delo občinske uprave, vendar je njegovo delo v mali občini prej vse kaj drugega kot to. V Občini, kot je Ljubno, direktor občinske uprave pokriva področje okolja in prostora, občinske investicije, proračun in civilno zaščito. Naloge z naštetih področij se ne razlikujejo od nalog v velikih občinah. Delo se razlikuje le v tem, da v večjih občinah posamezna področja pokriva minimalno vsaj

eden javni uslužbenec. Država in občani pa seveda upravičeno pričakujejo učinkovito upravo (Intervju, april 2007).

**Slika 11: Menite, da je občinska uprava učinkovita – da so upravne zadeve rešene v rokih**



Vir: Anketni vprašalnik

Rezultati ankete v zvezi z učinkovitostjo občinskih uprav, ki je bila opravljena med občani Zgornje Savinjskih občin, vzbuja skrb, saj kar 96 oz. 67,1 % občanov ni zadovoljna s kvaliteto dela in z reševanjem upravnih zadev v predpisanem roku. Le slabih 47 oz. 32,9 % anketirancev je zadovoljnih z delom občinske uprave matične občine. Rezultati ankete so pokazali, da je ugotovitev direktorja občinske uprave Občine Ljubno Franja Naraločnika pravilna.

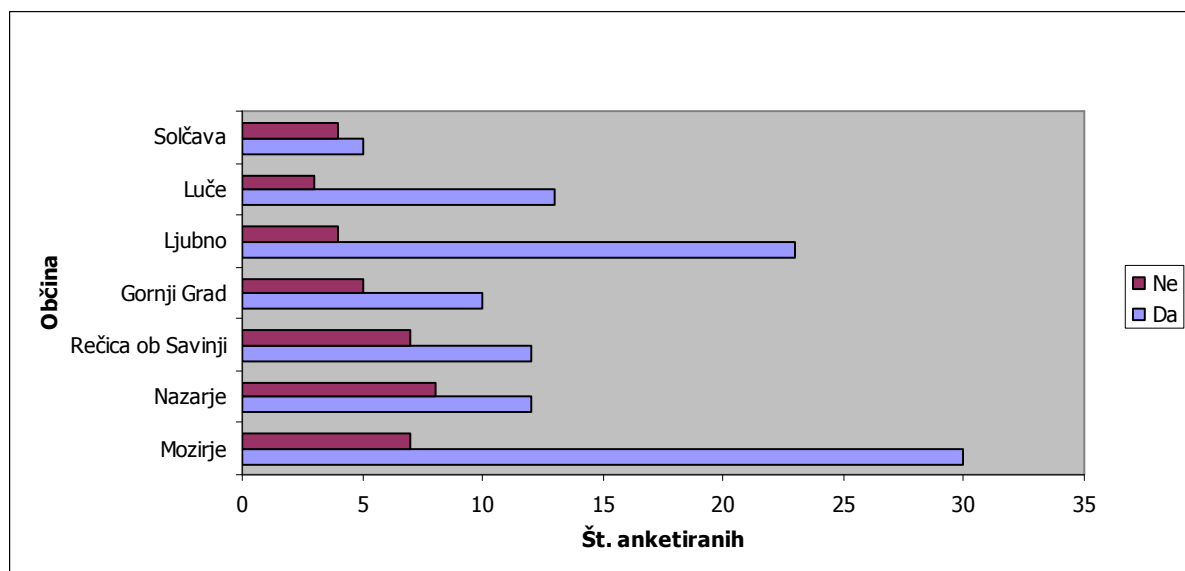
Jožica Rihter, direktorica občinske uprave Občine Gornji Grad, razmišlja v smeri ponovnega klasičnega združevanja občin, ki je po njenem mnenju nujno, in se bo pričelo že ob koncu naslednjega mandata županskih volitev (2014). Združevanje je nujno, vzrok pa je obstoječa zakonodaja, ki je iz leta v leto bolj zahtevna, stroga in obširna. Občine trenutno varčujemo pri zaposlovanju javnih uslužbencev, kar pa za državno upravo ne moremo trditi. Javni uslužbenec občinske uprave pokriva vsaj tri do štiri delovna področja, ki so si po naravi zelo različna (proračun, negospodarstvo, civilna zaščita), javni uslužbenec upravne enote pa le eno področje (področje odločanja o uporabi orožja). Direktorica je še poudarila, da se na tako različnih osnovah občinska uprava ne more primerjati z državno upravo in tekrovati z njo v učinkovitosti in kakovosti. Kriteriji oz. izhodišča morajo biti za vse enaka. To pa bomo dosegli le s tem, da se oblikuje ena občinska uprava po principu upravnih enot (Intervju, april 2007).

Direktorica občinske uprave Solčava Mateja Suhadolnik razmišlja, da je ponovno združevanje, pa naj bo to klasično in kakršnokoli, nujno. Postopki, ki jih vodijo na



občinski upravi s tremi zaposlenimi, nikakor ne morejo biti opravljeni pravočasno, strokovno in učinkovito. Kar lahko uslužbenci občinske uprave Solčava zagotavljajo občanom v najvišjem odstotku je prijaznost. Ena občinska uprava, ki naj bi bila locirana na sedežu centra t.j. v Mozirju in sedem neprofesionalnih županov, ki bi imeli sedež v matični občini (kot nekdanj KS) bi lahko zagotavljala učinkovito, kakovostno in **prijazno občinsko** upravo do njenih občanov (Intervju april 2007).

**Slika 12: Ste zadovoljni s prijaznostjo in pomočjo javnih uslužbencev**



Vir: Anketni vprašalnik

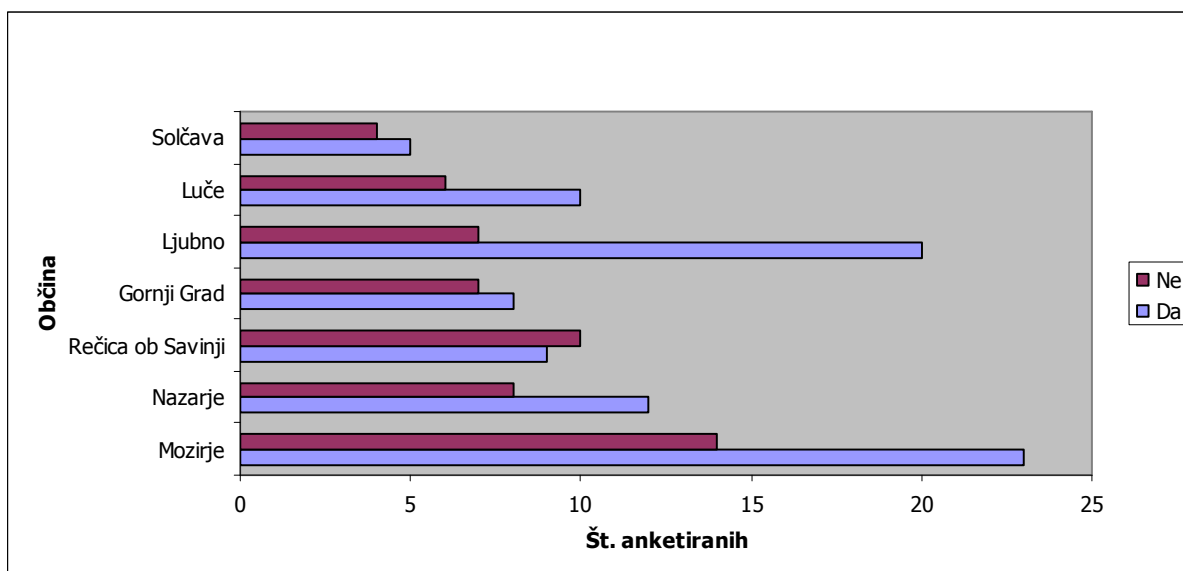
Trditev Suhadolnikove glede prijaznosti zaposlenih v občinskih upravah je potrdila anketa, ki je bila opravljena v mesecu januarju 2007 in je razvidna iz slike 12. Prijaznost zaposlenih javnih uslužbencev med prebivalci Zgornje Savinjske doline ima pomembno vlogo in jo je potrebno tudi v bodoče negovati in pridobljeno stopnjo vsekakor obdržati. Anketa je namreč pokazala, da je kar 105 oz. 73,4 % anketirancev zadovoljnih s prijaznostjo in pomočjo, ki jo javni uslužbenci nudijo občanom pri njihovem urejanju upravnih zadev. Le 38 oz. 26,6 anketirancev ni zadovoljnih.

Klavdij Strmčnik, direktor občinske uprave Občine Luče, je v kratkem intervjuju dejal, da dela občinske uprave Občine Luče še ne pozna toliko, da bi lahko razmišljal o kakršnem koli združevanju, ker je delo pričel šele v mesecu decembru 2006. Vsekakor pa je začuden nad željami in zahtevami, s katerimi se občani obračajo nanj in ga prosijo za pomoč (spor med sosedoma zaradi meje, prepoved vožnje s čolnom po Savinji). Strmčnik si ni predstavljal, da je delovno področje direktorja občinske uprave tako široko ter da bo moral reševati tudi zadeve, ki niso v njegovi pristojnosti, občani pa seveda računajo na njegovo pomoč in sodelovanje (Intervju, april 2007).

Za občane Zgornje Savinjske doline je zelo pomemben osebni stik z javnimi uslužbenci, pa naj gre za njihovo reševanje upravnih zadev ali samo za to, da se občanom

prisluhne oz. da imajo le-ti pač možnost izpovedati svoje skrbi, težave, da povedo kaj jih teži, ni pa toliko pomembno, ali gre za pristojnost in nalogo občinske uprave ali ne. Tabela 13 prikazuje, da je kar 87 oz. 60,8 % anketirancev na vprašanje, ali je pomemben osebni stik med občani in javnimi uslužbenci, odgovorilo pozitivno. Le 56-im oz. 39,2 % anketirancem osebni stik ni pomemben.

**Slika 13: Ali je pomemben osebni stik med občani in javnimi uslužbenci**



Vir: Anketni vprašalnik

Direktor občinske uprave Nazarje Jože Štiglic, ki je na tem delovnem mestu vse od začetka ustanovitve nove Občine Nazarje (1994) meni, da je že »prepozno« za začetek razmišljanja o združevanju občin, kaj šele o združevanju nalog, ki jih opravlja občinska uprava. Res je lepo, da ima skorajda vsako naselje že svojo občino in svojega župana. Občani imajo občutek, da sodelujejo pri odločanju, da se tako bolj vključujejo v dogajanja v občini. Toda občinske uprave so v malih občinah prešibke, imajo premajhno število zaposlenih javnih uslužbencev, da bi lahko svoje delo opravljali kvalitetno. Inšpekcije, ki se vrstijo, pa zahtevajo od vseh enako. Ne glede ali je to mala občinska uprava s štirimi zaposlenimi, kot je Občina Nazarje, ali je to občina s sto zaposlenimi, kot je to npr. Občina Velenje, ali gre za specializirano državno upravo (Intervju, april 2007).

Mnenja in predlogi so različni. Predlogi temeljijo na izkušnjah in praksi, zato je o njih potrebno spregovoriti, jih upoštevati in na podlagi ugotovitev **razmišljati o:**

- ponovnemu klasičnemu postopku združevanja Zgornje Savinjskih občin v eno občino;
- nadaljevanju oblikovanja in ustanavljanja skupnih organov občinskih uprav;
- ustanovitvi enega skupnega organa občinske uprave za vseh sedem Zgornje Savinjskih občin.

Na podlagi anketnega vprašalnika je bilo ugotovljeno, da 96 anketirancev ni zadovoljnih z učinkovitostjo in pravočasnostjo reševanja upravnih zadev (67,1%), da je 105 oz. 73,4 % anketirancev zadovoljnih s prijaznostjo javnih uslužbencev in da je za anketirance osebni stik še vedno pomemben - 87 oz. 60,8 % anketirancev.

Da bomo občanom zagotovili občinsko upravo, ki bo učinkovita, kakovostna in prijazna, **bo potrebno:**

- Ob **nespremenjeni organizaciji zaposliti večje število zaposlenih** javnih uslužbencev znotraj občinskih uprav, jim omogočiti izobraževanje, udeležbo na posvetih, seminarjih in delavnicah, seveda pa to pomeni dodaten strošek za občino in za državo;
- **Spremeniti organizacijo v smislu združevanja občinskih uprav Zgornje Savinjskih občin v skupni organ s sedežem v Mozirju.** V tem primeru bi se stroški dela in drugi (materialni) stroški nekoliko znižali, povečala bi se strokovnost zaposlenih, povečala bi se učinkovitost, s tem pa tudi zadovoljstvo občanov, ki pa bi si morali tako kot zadeve s pristojnosti državne uprave, zadeve s področja lokalne samouprave urejati v centru Zgornje Savinjske doline – v Mozirju. Župani bi v tem primeru opravljali funkcijo neprofesionalno in na sedežu sedanje matične občine, najmanj trikrat tedensko. S tem bi bili občani zadovoljni, omogočen bi jim bil osebni stik z županom, zadovoljna pa bi bila tudi država, ker bi se stroški dela na proračunski postavki »stroški dela župan« zmanjšali;
- **Združiti vse Zgornje Savinjske občine v novo občino**, ki naj bi bila zaradi sedeža Upravne enote Mozirje, v Mozirju. S to združitvijo pa bi glede na ugotovitve z anketo povzročili nezadovoljstvo naših občanov, kar je zelo negativno. Vendar bi sčasoma občani to razumeli, ker bi na drugi strani pridobili izredno veliko: učinkovito, strokovno in prijazno občinsko upravo, ki bi zase porabila neprimerno **manj proračunskih sredstev**, ta uprava bi bila do občanov bolj prijazna, ker bi javni uslužbenci zaradi obvladovanja strokovnih področij delo opravili bolje, zadeve bi bile za celotno območje rešene po enakem postopku in kriterijih.

Pomembno pri vsem tem pa je spoštovanje načela zakonitosti, ki je pri organiziranju in delu občinske uprave pogoj, brez katerega zagotovitev zakonitosti dela občinskih organov ni mogoča. V skladu z načeli lokalne samouprave, ki poudarjajo samostojnost in relativno neodvisnost občin od države, so le-te same odgovorne za organizacijo občinske uprave oz. drugih oblik izvajanja svojih nalog in svojih organov. Zakonodajalec je dolžan določiti takšne zakonske okvire, ki ob spoštovanju samostojnosti občin lokalno samoupravo povezujejo v enoten sistem javne uprave, za katerega naj veljajo enaka merila zakonitosti kot za organe državne uprave in nosilce javnih pooblastil. Zakonodajalec mora zagotoviti tudi učinkovit sistem nadzora zakonitosti dela občinskih organov. Samo z zagotovitvijo zakonitega opravljanja nalog občin je mogoče uresničiti načela pravne države, demokracije in varstva človekovih

pravic in temeljnih svoboščin, ustavnih vrednost, na katerih temelji povezovanje Slovenije v EU (po Juvan Gotovčevi, 2006, str. 130-143).

### **5. 2. 3 Združevanje občin z vidika centralizacije občinskih proračunskih sredstev**

Občina je torej temeljna samoupravna lokalna skupnost, ki v okviru ustave in zakonov samostojno ureja in opravlja svoje zadeve in izvršuje naloge, ki so na njih prenesene z zakonom. Ustava RS 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« (Ustava RS, 142. člen).

Na podlagi ustavne določbe je zakon o financiranju občin določil, da se lokalne zadeve javnega pomena financirajo iz virov občine, državnih sredstev in iz zadolžitev občin.

Občinam, ki s svojimi prihodki ne morejo zagotoviti svoje primerne porabe, se zagotavljajo sredstva iz državnega proračuna kot finančna izravnavna – transfer (ZFO, 24. člen), in sicer v višini razlike med njihovimi lastnimi prihodki in primerno porabo v občini. Primerna poraba naj bi v osnovi predstavljala tisti obseg sredstev, s katerim naj bi občina zagotovila izvajanje ustavnih in zakonskih nalog. Zakon o financiranju občin ureja sistem financiranja občin, vključno s finančno izravnavo iz državnega proračuna in pogoji za zadolževanje občin (po Klemencu, 2005, str. 115).

Problematika financiranja občin je dobro znana tema že dalj časa. Prizadevanja za odpravo te problematike je potrebno usmerjati predvsem v zviševanju števila občin, ki bi se samofinancirale. Vedeti je potrebno, da se avtonomnost občin prične pri financiranju, mora pa slediti nalogam in je nujen predpogoj za nadaljnji uspešni konkurenčni razvoj občine (po Rokavcu, 2006, str. 6).

Med slabosti ustanavljanja novih občin v prvi vrsti lahko prištevamo financiranje le-teh. Male občine, ki se ustanavljajo, niso sposobne samofinanciranja, delež države za finančno izravnavo se je pri tem povečal.

Ponovno združevanje občin ima vsekakor prednosti in slabosti.

Med prednosti ponovnega združevanja z gotovostjo lahko štejemo finančni vidik oz. zmanjšano porabo proračunskih sredstev občin, ki bremeni državni proračun. Zmanjšanje bi lahko dosegli:

- z zmanjšanjem števila zaposlenih – stroškov dela in
- zmanjšanjem obratovalnih stroškov – materialnih stroškov.

Tabela 5 prikazuje bruto izplačano maso stroškov dela na proračunski postavki »dejavnost župana in podžupana – plače in prispevki ter drugi osebni prejemki« v Zgornje Savinjskih občinah brez nove Občine Rečica ob Savinji. Ti stroški so v letu 2006 dosegli kar 206.394,00 EUR, kar pomeni povprečno 29.484,00 EUR na občino. Vse občine, razen občine Solčava, imajo profesionalno zaposlene župane in vse občine neprofesionalno zaposlene podžupane (razvidno iz stolpca - število zaposlenih).

**Tabela 5: Stroški dela županov in podžupanov v Zgornje Savinjskih občinah v letu 2006**

**v EUR**

<b>Občina</b>	<b>Bruto izplačana masa stroškov dela</b>	<b>Število zaposlenih</b>	<b>Povprečno izplačani stroški dela</b>
<b>Mozirje</b>	46.453	1,25	37.162
<b>Nazarje</b>	44.733	1,25	35.786
<b>Gornji grad</b>	33.917	1,25	27.133
<b>Ljubno</b>	32.790	1,25	26.232
<b>Luče</b>	30.975	1,25	24.780
<b>Solčava</b>	17.526*	0,75	14.020
<b>Rečica ob Savinji</b>	-	-	-
<b>SKUPAJ</b>	<b>206.394</b>	<b>7,00</b>	<b>29.484</b>

Vir: Proračun Občine Mozirje, 2006, Občine Nazarje, 2006, Občine Gornji Grad 2006, Občine Ljubno 2006, Občine Luče 2006 in Občine Solčava 2006)

Opomba: v tabeli \* pomeni neprofesionalni župan)

V tabeli 6 so prikazani bruto stroški dela zaposlenih v občinskih upravah v Zgornje Savinjskih občinah (brez Občine Rečica ob Savinji). Zaposleni v občinskih upravah Zgornje Savinjskih občin porabijo v enoletnem poslovanju 621.097,00 EUR, kar pomeni 24.844,00 EUR letno na zaposlenega.

**Tabela 6: Povprečno izplačani stroški dela zaposlenih v občinskih upravah Zgornje Savinjskih občin v letu 2006**

v EUR

Občina	Bruto izplačana masa plač	Število zaposlenih	Povprečno izplačana bruto plača
Mozirje	190.043	8	23.755
Nazarje	101.819	3	33.939
Gornji grad	87.452	4	21.863
Ljubno	92.768	4	23.192
Luče	96.478	3	32.159
Solčava	52.537	3	17.512
Rečica ob Savinji	-	-	-
<b>SKUPAJ</b>	<b>621.097</b>	<b>25</b>	<b>24.844</b>

Vir: Proračun Občine Mozirje, 2006, Občine Nazarje, 2006, Občine Gornji Grad 2006, Občine Ljubno 2006, Občine Luče 2006 in Občine Solčava 2006)

**Tabela 7: Povprečno izplačana sejnina članom občinskih svetov Zgornje Savinjskih občin za udeležbo na sejah občinskega sveta v letu 2006**

v EUR

Občina	Masa izplačanih sejin	Število članov občinskega sveta	Povprečno izplačana sejnina
Mozirje	17.380	19	914
Nazarje	8.763	11	799
Gornji grad	12.936	11	1.176
Ljubno	12.633	11	1.14
Luče	12.770	11	1.160
Solčava	8.763	7	1.251
Rečica ob Savinji	-	-	-
<b>SKUPAJ</b>	<b>73.245</b>	<b>70</b>	<b>1.046</b>

Vir: Proračun Občine Mozirje, 2006, Občine Nazarje, 2006, Občine Gornji Grad 2006, Občine Ljubno 2006, Občine Luče 2006 in Občine Solčava 2006)

Opomba: v tabeli je prikazano le 6 občin – Rečica ob Savinji od 01.01.2007 dalje)

V tabeli 7 so prikazani stroški, ki jih člani občinskih svetov (nepoklicni funkcionarji) Zgornje Savinjskih občin, porabijo za svoje letno delovanje – udeležbo na delovnih telesih občinskega sveta in sejah občinskih svetov - 73.245,00 EUR oz. 1.046,00 EUR na člana občinskega sveta.

V primeru združevanja Zgornje Savinjskih občin v eno novo občino, naj bo to Občina Mozirje ali katerakoli druga občina, bi po nenapisanem pravilu (1,8 zaposlenega na 1000 prebivalcev) bilo potrebno zaposliti 27 delavcev. Ta številka pa ni sprejemljiva, saj bi glede na potrebe in združevanje strokovnih in upravnih nalog potrebovali le župana in neprofesionalno zaposlenega podžupana, 25 članov občinskega sveta – neprofesionalnih funkcionarjev in 18 javnih uslužbencev:

- direktor občinske uprave,
- urad župana – 3 javni uslužbenci,
- oddelek za negospodarske dejavnosti – 3 javni uslužbenci,
- oddelek za gospodarstvo, proračun in kmetijstvo - 5 javnih uslužbencev,
- oddelek za okolje in prostor – 4 javni uslužbenci,
- oddelek za inšpekcijski nadzor – 2 javna uslužbenca.

**Tabela 8: Prikaz stroškov dela poklicnih in nepoklicnih funkcionarjev in javnih uslužbencev zaposlenih na občinski upravi nove združene občine**

V EUR

<b>Funkcionarji, javni uslužbenci</b>	<b>Povpr. stroški dela in sejin letu 2006</b>	<b>Število</b>	<b>SKUPAJ</b>
<b>Župan, podžupan</b>	29.484	1,25	36.855
<b>Javni uslužbenci</b>	24.484	18	447.192
<b>Člani občinskega sveta</b>	1.160	25	29.000
<b>SKUPAJ</b>	<b>55.128</b>	<b>44,25</b>	<b>513.048</b>

Vir: Proračun Občine Mozirje, 2006, Občine Nazarje, 2006, Občine Gornji Grad 2006, Občine Ljubno 2006, Občine Luče 2006 in Občine Solčava 2006)

Opomba: v tabeli je prikazano le 6 občin – Rečica ob Savinji od 01.01.2007 dalje)

Primerjava stroškov dela poklicnih in nepoklicnih funkcionarjev in javnih uslužbencev obstoječih Zgornje Savinjskih občin s samo eno novoustanovljeno občino je prikazana v tabeli 9.

**Tabela 9: Primerjava stroškov dela poklicnih in nepoklicnih funkcionarjev in javnih uslužbencev obstoječih občin z eno novoustanovljeno občino**

V EUR

<b>Stroški dela</b>	<b>Obstoječe občine</b>	<b>Nova združena občina</b>	<b>RAZLIKA</b>
<b>Župan/podžupan</b>	206.394	36.855	169.539
<b>Javni uslužbenci</b>	621.097	447.192	173.905
<b>Člani občinskega sveta</b>	73.245	29.000	44.245
<b>SKUPAJ</b>	<b>900.736</b>	<b>513.047</b>	<b>387.689</b>

Vir: Proračun Občine Mozirje, 2006, Občine Nazarje, 2006, Občine Gornji Grad 2006, Občine Ljubno 2006, Občine Luče 2006 in Občine Solčava 2006)

Opomba: v tabeli je prikazano le 6 občin – Rečica ob Savinji od 01.01.2007 dalje)

Torej bi s postopkov ponovnega združevanja Zgornje Savinjskih občin lahko privarčevali na proračunskih postavkah: »poklicni in nepoklicni funkcionarji ter javni uslužbenci«, kot to prikazuje tabela 9, kar 387.689,00 EUR, kar pomeni 10,25 % proračuna sedanje Občine Mozirje.

Nenazadnje ne smemo zanemariti še stroškov uporabe poslovnih prostorov (najem, nakup, vzdrževanje ...), ki bi se v primeru združevanja občin locirali na enem mestu, v sedanjih občinah pa bi ostale le nekakšne informacijske pisarne oz. tako imenovanje pisarne krajevnih skupnosti.

Združevanje občin bi s finančnega vidika v veliki meri vplivalo na vsa področja delovanja in nalog občin v Zgornje Savinjski dolini.

Zmanjšali bi se tudi stroški dela in materialni stroški v vrtcih Zgornje Savinjskih občin, za katere mora lokalna skupnost zagotoviti finančna sredstva v svojem proračunu. V primeru ponovnega združevanja bi organizacijsko zadostoval samo en samostojni vrtec z enim ravnateljem, temu primerno bi se zmanjšalo tudi ostalo število zaposlenih. Enaka situacija velja tudi za šolsko vzgojo, kjer je lokalna skupnost zadolžena, da zagotovi v občinskem proračunu kritje materialnih stroškov, ki jih potrebujejo šole, in zagotovi tudi stroške nadstandardnih programov. Prav tako je tudi na področju športa, kulture, turizma, zdravstva in sociale. S tega vidika lahko zatrdimo, da bi dodatno privarčevali še najmanj 10 % proračunskih sredstev Zgornje Savinjskih občin.

Lokalne skupnosti s strani države v svoje proračune prejemajo tudi finančna sredstva, za katere kandidirajo na raznih razpisih. Zmotno je mišljenje in trditev nekaterih



županov, da imajo večje možnosti kandidiranja na raznih razpisih in več možnosti ta sredstva tudi pridobiti in porabiti za svojo lokalno skupnost. Seveda to razmišljanje ne drži oz. se nam ob tem poraja vprašanje, ali ima država na razpolago več denarja, če ima več občin. Ne. Torej kakorkoli že, občine dobijo v vsakem primeru enako, po tej ali drugi poti.

#### **5. 2. 4 Vpliv politike pri ponovnem združevanju Zgornje Savinjskih občin**

Za doseganje učinkovitosti lokalnega upravljanja je občinska uprava kot strokovno-tehnična služba, ki ima strokovnost, znanje, poklicnost in stalnost ter je razmeroma neodvisna od nosilcev interesov oz. lokalne politike, zelo pomembna.

Občinska uprava je običajno tudi najbolj povezana z organi centralne oblasti, predvsem z državno upravo. V lokalnih razmerah pa te prednosti občinske uprave niso absolutno enake, kot veljajo za državno upravo. Na samostojnost dela občinske uprave, včasih pa tudi na zakonitost njenega dela, vpliva bolj neposredna povezanost občinske uprave s politiko njenega okolja, ki je koncentrirana predvsem v občinskem svetu, družinske in sosedske povezave itd. Zaposleni v občinski upravi so eksistenčno bolj odvisni od političnih organov. Ti zaposlujejo, jih postavljajo na položaje, jim omogočajo kariero, jih nagrajujejo in jim določajo plačo ter jih tudi kaznujejo, če svoje službe ne opravljajo v skladu s pričakovanju. Takšna odvisnost je drugačna, močnejša in neposrednejša, kot načelna odvisnost političnih predstavnikov interesov, od nosilcev teh interesov – volivcev. Tudi organi državne uprave pričakujejo od občinske uprave predvsem, da jim bo instrument in ne partner. Poleg tega prisotnost teritorialnih organov in enot centralne državne uprave na lokalnem nivoju onemogoča ekskluzivnost lokalne uprave na svojem območju ter občinski upravi s tem odvzema pomen, slabi njen položaj oz. onemogoča integracijo celotnega upravljanja na lokalnem nivoju v eni upravi. Na delo občinske uprave močno vplivajo politični interesi. Občinska uprava je neprimerno bližje nosilec skupnih in posamičnih političnih interesov kot državna uprava, zato je njena samostojnost majhna. Zaradi te odvisnosti je drugačen tudi položaj zaposlenih, predvsem pa tistega, ki neposredno vodi delo občinske uprave – direktorja občinske uprave (po Juvan Gotovčevi, 2006, str. 130–143).

Politika in politiki bodo imeli v prihodnosti pri ponovnem združevanju Zgornje Savinjskih občin bistveni – odločujoči pomen, predvsem zaradi dejstva, da je združevanje s teritorialnega vidika, z vidika združevanja upravnih in strokovnih nalog in delovnih področij smiselno, ekonomično in priporočljivo. »Politični vpliv« političnih strank in občanov, ki sodelujejo pri kreiranju občinske politike in tistih, ki si to še želijo, pa je za združevanje občin vsekakor negativen.

V mesecu maju je bil opravljen razgovor oz. intervju z vidnejšimi predstavniki oblasti v Zgornje Savinjski doline glede ponovnega združevanja občin. Intervju je pokazal, da je mnenje političnih funkcionarjev, ki so vpeti v dogajanja v domači dolini in Sloveniji, drugačno od mnenja političnih veljakov.

Prvi župan Občine Mozirje, bivši minister za promet in sedanji poslanec Jakob Presečnik, je v daljšem razgovoru poudaril, da v bodoče do povečanega števila občin ne bo prihajalo. Število sedanjih občin bo ostalo predvidoma takšno, kot je. V zadnjem postopku ustanavljanja novih občin (2006) je bilo zavrženih pet predlogov za ustanovitev novih občin, ki niso izpolnjevali zakonsko predpisanih pogojev. V nadaljevanju je menil, da do klasičnega združevanja občin, v našem primeru »ponovno združevanje vseh Zgornje Savinjskih občin v novo Občino Mozirje«, po njegovem ne bo prišlo. Združevanje občin bo v bodočem potekalo v smislu združevanja v okviru pokrajin, kjer bodo občine uveljavljale svoje interese (Intervju, maj, 2007).

Župan Občine Mozirje Ivan Suhoveršnik ne daje veliko poudarka uvajanju pokrajin, ker v tem ne vidi zmanjševanja dela in nalog, ki sodijo v občinsko pristojnost. Občinam ob ustanovitvi pokrajin ne bo nič odzvetega, kvečjemu bodo dobile v delo in pristojnost še kakšno nalogo. Nikakor pa to ne bo ceneje za državni proračun. Klasičnega združevanja Zgornje Savinjskih občin vsaj v tem mandatnem obdobju še ne vidi, kaj bo pa v naslednjem desetletju, pa nihče ne ve. Upravne enote so v takšni organiziranosti, kot so, sedaj preživele le dobrih trinajst let (Intervju, maj, 2007).

Bivši župan Občine Luče in sedanji poslanec Mirko Zamernik je v razgovoru na vprašanje glede ponovnega združevanja Zgornje Savinjskih občin v bivšo Občino Mozirje odgovoril: »Zbodlo me je ime združevanje bivših občin v novo Občino Mozirje in bi verjetno tako odreagirali tudi občinski sveti in župani Zgornje Savinjskih občin. Ampak to je najbrž samo psihološki moment, ki bi se ga z drugačnim imenom dalo odpraviti. Večji problem vidim v samem financiranju, saj sedanje financiranje vendarle dokaj normalno poteka. Z združitvijo vseh proračunov pa bi nastopil problem razdelitve. Verjetno tudi zaradi izkušnje iz preteklosti, ko je pač večina sredstev ostajala v centru« (Intervju, januar 2007).

Županja Občine Ljubno Anka Rakun, ki »županuje« že četrti mandat, je prepričana, da do združevanja Zgornje Savinjskih občin ne bo prišlo, in sicer iz razloga, ker se že pojavlja interes po ustanavljanju skupne občinske službe. To pa je pogodu tudi državi, ki ustanavljanje skupnih organov občinskih uprav podpira. Imamo model demokracije po vzoru Nemčije, Francije, Italije in Avstrije – majhnih občin. Občine bi bilo v tem trenutku popolnoma nesmiselno združevati, ker bi naleteli na negotovanje naših občanov. Občani so namreč zelo osvojili praznovanje »svojega« občinskega praznika, to pa jim ne gre vzeti kar čez noč. Županja se zaveda, da je sedanja organizacija lokalnih skupnosti – občin »požrešna«, draga za državo. Vendar državi kljub temu to ugaja. Na nek način pa županja meni, da bo združevanje v organizacijskem smislu

prinesla tudi pokrajinska zakonodaja, o katerem pa v tem trenutku še ne razmišlja (Intervju, maj, 2007).

Tudi župan Občine Luče, ki mu teče že drugi mandat in prihaja iz vrst direktorjev občinskih uprav, je v razgovoru menil, da je potek združevanja občin odvisen od pokrajinske zakonodaje. Župan je velik zagovornik ustanavljanja skupnih organov občinskih uprav, oz. skupnega organa občinske uprave za vse Zgornje Savinjske občine (Intervju, maj, 2007).

Župan Občine Nazarje Ivan Purnat, ki županuje že četrti mandat, pa je v razgovoru dejal, da se s ponovnim združevanjem Zgornje Savinjskih občin v novo Občino Mozirje ne strinja, predvsem z vidika financiranja občin. Mnenja je, tako kot tudi večina županov Zgornje Savinjskih občin, da lokalna skupnost pač pridobi več sredstev iz državnega proračuna, kot bi ga sicer pridobila dolina, združena v eno občino. Purnat se v nadaljevanju strinja in podpira ustanavljanje organov skupne občinske uprave (inšpektorat, urbanizem). Želi pa si tudi, da bi občine združeno, vendar le vsaka zase pristopile k večjim projektom, kot je npr. izgradnja industrijske cone. Po njegovem mnenju do klasičnega ponovnega združevanja ne bo prišlo vse dokler ne bo jasno, kaj bodo prinesle pokrajine (Intervju, maj, 2007).

Tudi župan Občine Solčava Alojz Lipnik, ki županuje prvi mandat, načeloma ne nasprotuje kakršnemukoli povezovanju oz. združevanju občin. Menil je še, da je pri tem potrebno spoštovati in upoštevati mnenje in želje občanov. Ob tem Lipnik še dodaja in poudarja predvsem dejstvo, da se krajani oziroma občani bolj vključujejo v občinske zadeve z »motivacijskega vidika«, ker imajo občutek, da osebno s svojimi predlogi, mnenji in delom prispevajo k razvoju kraja (Intervju, maj, 2007).

Zanimivo pa je mnenje bivšega župana Občine Mozirje Jožeta Kramerja, ki pa je prepričan, da bi ponovno združevanje občin v Zgornje Savinjski dolini bilo z vidika teritorialne povezanosti, združevanja upravnih in strokovnih nalog, kakor tudi finančnega vidika, ugodno za razvoj doline in počutje občanov. Seveda pa je pri tem potrebno prezreti želje posameznikov do politične oblasti (Intervju, maj, 2007).

Tudi načelnik Upravne enote Mozirje Vinko Poličnik razmišlja, da ustanavljanje pokrajin in prenos nalog na pokrajine ni nič kaj drugega kot predhodnica ponovnega združevanja, v začetku na področju upravnih enot, kasneje na področju občin, ki bo potekala v smeri, kot jo ima načrtano država, skratka centralizacija (Intervju, april 2007).

Iz navedenih razmišljanj lahko sklepamo, da je politična volja različna, odvisna zgolj od »interesa« posameznika, njegove funkcije, manj in nikakor od realnih in seveda razpoložljivih potencialov.

## **6 POKRAJINE POSTAJAJO RESNIČNOST**

Temeljni cilj uvedbe pokrajin je učinkovito upravljanje in zagotavljanje kakovostnih storitev za lokalno in regionalno prebivalstvo. Gre za povezanost nove enote teritorialne samouprave z vsebinskimi vprašanji, zlasti z dobrim upravljanjem, ki bo v korist tam živečega prebivalstva. Dobra lokalna in regionalna samouprava je javna dobrina, ki jo žele zagotoviti vse države članice Sveta Evrope. Slovenija, ki je zaenkrat ena najbolj centraliziranih držav v Evropi, potrebuje pokrajine kot vmesne ravni med državo in občinami, ki morajo imeti položaj širših samoupravnih lokalnih skupnosti. Gre za novo upravno teritorialno strukturo, ki bo prinesla vrsto sprememb in novosti v vseh ostalih delih sistema pravnem in ekonomskem sistemu, položaju občin in državljanov, državni upravi, javnih službah in drugih. Naša lokalna samouprava je vsebinsko in finančno še vedno pod odločilnim pokroviteljstvom države. Npr. občine več kot 80 % potrebnih sredstev za financiranje obveznih nalog dobijo iz sredstev izravnave in le nekaj nad 20 občin je finančno samozadostnih. Občine se jemlje zgolj kot izvrševalke državne politike in ne kot samostojne entitete, ki imajo zagotovljen položaj enakopravnih subjektov v razmerju do države (po Vlaju, 2006, str. 16).

Pokrajina je samoupravna lokalna skupnost, ki opravlja zadeve širšega pomena in določene zadeve regionalnega pomena. Pokrajine se ustanovijo z zakonom, s katerim se določi tudi njihovo območje, sedež in ime. Država z zakonom prenese na pokrajine opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti in jim za to zagotovi finančna sredstva. Regionalizacija Slovenije je tako lahko podlaga za hitrejši in bolj uravnotežen razvoj.

### **6. 1 POKRAJINE – POSEBNA VRSTA SAMOUPRAVNIH LOKALNIH SKUPNOSTI**

Bistvena vsebina nove ustavne ureditve pokrajin je v novem besedilu 143. člena, ki predstavlja tudi jedro celotne problematike o pokrajinah. V tem besedilu je določen status pokrajin, način njihove ustanovitve in določitev njihovega teritorija; v besedilu je tudi načelna opredelitev njihovih delovnih področij. Pokrajine so posebna vrsta samoupravnih lokalnih skupnosti, ki se nahajajo v vmesnem prostoru med državo in občinami, to je na drugem nivoju lokalne samouprave. Po svojem položaju pokrajine ustrezajo provincam, kot jih imajo npr. v Italiji, Španiji in na Nizozemskem, ali okrajem, kot jih imajo v vseh nemških deželah, ali departmajem, kakor jih imajo v Franciji. Teritorialno obsežne države imajo poleg navedenih dveh vrst lokalnih skupnosti, občin in provinc itd. – še regije, ki pa so po svojih kapacitetah in po svojem obsegu v povprečju podobne državi Sloveniji kot celoti. V Sloveniji sicer pogosto označujemo

pokrajine s pojmom regije. Govorimo npr. o regionalizaciji Slovenije, mislimo pa na vzpostavitev pokrajin kot lokalnih skupnosti na drugem nivoju lokalne samouprave.

Pokrajine ustanovi država z zakonom. Kajti samo država jim lahko zagotovi sistemske lastnosti, ki so garancija za njihov obstoj in za njihovo delovanje v skladu z njihovimi funkcijami, ki naj jih opravljajo v sistemu. Pri njihovem ustanavljanju in teritorialnem oblikovanju pa morajo po izrecni določbi te ustave sodelovati tudi občine, ki so tako kot država neposredno zainteresirane za delovanje pokrajin.

Pokrajine delujejo na treh delovnih področjih, znotraj katerih bodo z zakoni konkretizirane njihove naloge. Ta delovna področja so:

- lokalne zadeve širšega pomena,
- z zakonom določene zadeve regionalnega pomena in
- naloge iz državne pristojnosti, ki jim jih država z zakonom prenese v izvrševanje (prenesene naloge).

**Lokalne zadeve širšega pomena** so izvirne naloge pokrajin, ki si jih bodo pokrajine lahko določale same, lahko pa jim jih bo določala tudi država z zakonom. S temi nalogami bodo pokrajine najožje povezane z občinami. Gre namreč za istovrstne naloge, kot spadajo v pristojnost občin, vendar pa presegajo zmogljivosti občin. Nekatero od njih je mogoče kljub temu opravljati na nivoju občin – z medobčinskim sodelovanjem, obsežnejše naloge pa bodo morale prevzeti pokrajine. Zato bo moralo biti to področje predmet stalnega sodelovanja in dogovarjanja med pokrajinami in občinami glede tega, katere naprave, službe oziroma dejavnosti bo treba vzpostaviti na nivoju pokrajine in katere na nivoju občine.

**Naloge regionalnega pomena** bo pokrajinam v vsakem primeru določala država z zakonom. Kakor gre v prejšnjem primeru za naloge lokalnega pomena oziroma za interese lokalnega pomena, pa je pri teh nalogah v igri tudi širši interes, interes države. Ko država s svojo zakonodajo ureja posamezne dejavnosti, lahko prepusti pokrajinam določene naloge ali kompleks nalog, katerih uresničevanje je treba prilagoditi regionalnim razmeram, da jih te izvajajo v svoji izvorni pristojnosti, pri čemer jih lahko po potrebi tudi podrobneje normativno urejajo s svojimi predpisi. Med nalogami regionalnega pomena bodo vsekakor najvažnejše tiste, ki so že rezervirane za pokrajine po Zakonu o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja. Pomembne naloge regionalnega pomena čakajo pokrajine zlasti tudi v sferi prostorskega planiranja in varstva okolja.

Pokrajine bodo opravljale tudi prenesene naloge, to je naloge iz državne pristojnosti, ki jim bodo z zakonom dane zgolj v izvajanje, kar se bo predvidoma zgodilo s številnimi nalogami, ki se sedaj opravljajo v upravnih enotah. Predvideva se, da bo velik del nalog, ki jih doslej opravljajo ministrstva preko terenskih upravnih enot, prenesen v izvajanje pokrajinam. S tem naj bi se tudi pri nas odprle poti za decentralizacijo

državne uprave in za uveljavljanje načela subsidiarnosti, ki se doslej spričo obstoječe ustavne ureditve ni moglo uveljavljati (po Šmidovniku, 2006, str. 6-9).

Predvideva se, da bo glavni tok decentralizacije oziroma prenosa nalog od države na lokalne skupnosti tekkel na pokrajine in ne na občine. S tem bo v vmesnem prostoru med občinami in državo prišlo do nove razmejitve nalog med državo in lokalno samoupravo, kar bo povzročilo tudi novo organizacijo državne uprave na terenu.

## **6. 2 POKRAJINA SAŠA**

Se občine bojijo pokrajin? Gotovo gre za vprašanje morda celo problem zaupanja oz. nezaupanja občin do vlade, ki je v zadnjih nekaj letih večkrat spremenila zakonodajo ne glede na mnenje občin oz. njihovih združenj, ker je pač prenašala nekatere pristojnosti iz države v izvirno pristojnost občin, ne da bi ob tem prenesla tudi potrebna sredstva za opravljanje teh nalog kljub temu da je to načelo kot eno zelo pomembnih načel s področja lokalne samouprave zapisano tudi v Evropski listini o lokalni samoupravi, ki jo je ratificirala naša država (po Prašnikarjevi, 2003, str. 310-311).

Delovno gradivo pokrajinske zakonodaje, ki je predvidevalo 14 pokrajin in je bilo v Državnemu zboru RS 01.02.2008 zavrnjeno, je predvidevalo delitev sedanje celjske regije na dve pokrajini, in sicer:

- Savinjsko, s sedežem v Celju in 43-članskim svetom;
- Pokrajino SAŠA, s sedežem v Velenju in 33-članskim svetom.

Sedež pokrajine Saša naj bi bil v Velenju, sem pa naj bi sodile občine: Gornji Grad, Ljubno, Luče, Mozirje, Nazarje, Rečica ob Savinji, Solčava, Šmartno ob Paki, Šoštanj in Velenje. Pokrajina Saša naj bi štela 61 tisoč prebivalcev in bi bila tretja najmanjša v Sloveniji.

Nastajanje pokrajin je bila tema, ki je vse do zavrnitve pokrajinske zakonodaje v državnemu zboru polnila Zgornje Savinjski politični prostor. Župani Zgornje Savinjskih občin so se burno odzvali na delovno gradivo pokrajinske zakonodaje, kamen spotike pa so v večini razprav območja in sedež pokrajine.

Župan Občine Mozirje Ivan Suhoveršnik je v intervjuju v zvezi z oblikovanjem pokrajin dejal: "Vse kaže, bo država razdeljena na 14 pokrajin in država je sedež pokrajine Saša enostavno pripisala Velenju. Postavljeni smo pred dejstvo in župani Zgornje Savinjske doline se čutimo nekoliko ogoljufane. Mi smo se o tem namreč že pogovarjali in tudi velenjski župan Srečko Meh je menil, da bi bil lahko sedež pokrajine v Mozirju. Nenazadnje, zakaj se ne bi nekateri vozili iz Šaleške doline v Mozirje. Še vedno je bližje iz Velenja v Mozirje kot iz Solčave v Mozirje" (Intervju, maj, 2007).

Načelnik Upravne enote Mozirje Vinko Poličnik se v intervjuju sprašuje, ali predstavlja racionalizacijo to, da bo vse v Velenju (sedež pokrajine). Negotovost bega v tem trenutku. Iz dežja pod kap pa ne želimo, pravi. Kompromisi glede prenosa nekaterih nalog iz občin in upravnih enot na pokrajino bodo potrebni. Menil je, da je povsem na mestu opozorilo, da je potrebno nehati z reorganizacijo in se začeti organizirati. Še posebej zaradi nedorečenosti glede enotirnega oziroma dvotirnega sistema. Pri tem ne gre za vprašanje javnih uslužbencev, ampak za to, ali bodo ob uveljavitvi enotirnega sistema, ki ga predlaga minister za lokalno samoupravo in regionalno politiko dr. Ivan Žagar, storitve za občane še vedno enake, na tako visoki kakovostni ravni, kot so danes (Intervju, april, 2007).

Mirko Zamernik, poslanec v Državnem zboru RS je menil, da je potrebno preprečiti odliv strokovnih služb na sedež pokrajine. Izkušnje s tem že imamo. Brez dogovorov z drugim delom predvidene pokrajine Saša ne bo šlo (Intervju, april, 2007).

Po mnenju Jakoba Presečnika bi se znotraj pokrajine morali dogovoriti o vsem, preden gre stvar v obravnavo na vlado. Menil je, da na državni ravni ne bo nič sprejeto drugače, kot se bodo dogovorili na bodoči pokrajinski ravni. Zdi se mu pomembno, da bi takšen dogovor sklenili župani, poslanci Šaleške in Zgornje Savinjske doline, načelniki upravnih enot in drugi odgovorni ljudje v predvideni pokrajini. Prepričan je, da bo takšen predlog tudi osvojen. Zavzema se za enakomerno porazdelitev sedežev posameznih služb, saj bo samo tako zagotovljen enakomeren razvoj celotne pokrajine. Podpira enotirni sistem, tako kot večina političnih strank v državnemu zboru, saj meni, da je mogoče samo tako racionalizirati državno upravo na vseh ravneh in da je možno koristiti mnogo obstoječega visoko strokovnega kadra v sedanjih upravnih enotah. Mogoče bi se morali le dogovoriti o podaljšanju prehodnega obdobja na kakšno leto ali dve (Intervju, april, 2007).

Zaradi uvedbe pokrajin (pa naj jih bo 14 ali 8) po mnenju države naj ne bi prišlo do povečevanja obsega javnega financiranja, temveč bo potrebno zagotoviti, da s prehodom ali prenosom nalog in pristojnosti v regijsko pristojnost preidejo ali so preneseni tudi viri oz. sredstva za financiranje teh nalog.

Oblikovanje pokrajin nas vsekakor spominja na neko obliko ponovnega združevanja manjših občin v večje občine, le da gre v primeru ustanavljanja pokrajin ponovno za drobljenje in prenos nalog (državna uprava, lokalne skupnosti), ki pa bi se vsekakor lahko opravljale na nivoju lokalne skupnosti.

Ustanavljanje pokrajin je velik korak za državo, ki pa bo na lokalni ravni sprejet negativno, vsaj kar se tiče Zgornje Savinjske doline. Občani bodo ponovno nezadovoljni, ker se bodo določene službe ponovno selile iz doline in oddaljile od občanov Zgornje Savinjske doline. Tako kot se je dogajalo v zadnjih desetih letih

(sodnik za prekrške, večina služb davčnega urada Mozirje, izpostava za obrambo, inšpekcijske službe ...).

Zavedati se je potrebno dejstva, da več kot polovica občanov ne loči med državno upravo in lokalno skupnostjo. Na eni strani se uprava centralizira in oddaljuje od občana tudi v primeru, ko gre za oblikovanje pokrajin, kajti zavedati se moramo, da bo del služb, ki jih trenutno opravlja Upravna enota Mozirje, le dobilo sedež v Velenju, v drugem primeru pa gre za decentralizacijo lokalnih skupnosti – drobljenje občin. In občani so upravičeno zmedeni.



## 7 ZAKLJUČEK

V strukturi lokalnih skupnosti prevladuje veliko število majhnih občin. Da je temu tako, gre najbrž v prvi vrsti iskati vzrok v tradiciji, saj je bilo leta 1952 v Sloveniji kar 380 občin. Ena od razlag bi lahko bila tudi ta, da so obstajala obdobja s centralistično tendenco po nadziranju države preko manjših enot. Po osamosvojitvi in uvedbi demokratičnih struktur je bilo v Slovenije najprej 62 lokalnih skupnosti in država se je odločila, da uzakoni novo organiziranost lokalnih skupnosti. Minimalni kriterij, ki ga je s svojimi spremembami določil ZLS, je bil 5000 prebivalcev, vendar pa ima danes kar 112 občin od skupno 210 občin število prebivalcev pod tem minimumom. Za takšen razvoj malih občin je vsekakor odgovoren »stari parlament« (državni zbor), saj je kmalu po sprejetju ZLS sprejel celo vrsto »izjem« in s tem diskreditiral minimalni kriterij. To je imelo posledice za pristojnosti Ustavnega sodišča RS, ki je moralo razsojati v več kot 60 primerih novih lokalnih razdelitev.

Dodaten razlog za takšno lokalno razdrobljenost je sistem lokalnega financiranja, ki naj bi majhnim izločenim lokalnim skupnostim omogočal, da "menda" dobijo več državnega denarja, kot bi ga kdajkoli dobile kot del večjih lokalnih oblasti. Zaradi tega sta tako vlada kot parlament (v katerem je bilo v prvem obdobju po osamosvojitvi kar 40 od 90 poslancev hkrati tudi županov, v sedanjem parlamentu je še 15 aktivnih županov) izgubila nadzor nad izvajanjem svojih lastnih odločitev, ko so bile številne od teh lokalnih skupnosti ustanovljene brez spoštovanja sprejetega kriterija najmanjšega števila prebivalcev. Zdi se, da so bile številne majhne lokalne skupnosti ustanovljene samo z vidika, da bo vsaki od njih pripadala minimalna državna subvencija, ki bo višja od lokalnega deleža v proračunu in finančni strukturi občine, od katere so se odcepile. Veliko občin se je izločilo samo zato, da bodo revne in bodo tako pridobile več državne subvencije.

Posledica tega je stagniranje velikih občin (npr. Mestna občina Ljubljana), ki bodo zaostajale v svojem razvoju v primerjavi z drugimi majhnimi občinami, ki imajo velike koristi od državne podpore. Sedanji sistem financiranja občin omogoča pozitivno diskriminacijo v korist manjših »revnih« skupnosti, tudi če ne načeljujejo enaki kulturni ali socialni infrastrukturi. Tako obstaja določeno »povabilo« k izločitvi, kadar se skušajo deli mest ali lokalnih oblasti znebiti svojega deleža pri vzdrževanju infrastrukture in dobiti celo dodaten bonus, saj država v majhnih občinah prispeva tudi do 70 % za sofinanciranje investicij (šole, vrtci, infrastruktura), v bogatejših lokalnih skupnostih pa samo 10 %. Toda zavedati se moramo, da je vreča z državnim denarjem enako velika, pa naj gre za 62, 193 ali 210 občin.

Dejstvo, da še vedno ni druge ravni lokalne samouprave, ki bi dopolnjevale občine, ki so pogosto premajhne, in so tako strukturno kot tudi ekonomsko in finančno nezmožne prevzeti večji delež pristojnosti, nalog in dolžnosti od države, je ena od

najpomembnejših ovir za realno in učinkovito decentralizacijo v relativno majhni državi kot je Slovenija. Ker je velika večina občin premajhnih, da bi lahko prevzele več državnih nalog in jih nad 50 % ne dosega niti predpisanega minimalnega števila prebivalcev 5000, in kjer so finančne strukture nezadostne, je težko učinkovito realizirati decentralizacijo.

Naraščajoče število občin je oslabilo obstoječe institucije lokalne uprave in njihove kadrovske, finančne in funkcionalne zmogljivosti. In prihodnje število občin bo zagotovo odvisno od ustanovitve druge ravni lokalne samouprave v obliki okrožij ali pokrajin in od prihodnosti finančnega sistema. Vse dokler je velika večina lokalnih skupnosti odvisna od državnega proračuna namesto od svojih lastnih finančnih virov, bo potrebno razmišljati o ponovnem združevanju manjših občin v velike občine in temu znotraj občine priskrbeti ustrezne kadre, prilagoditi prihodke in odhodke, upoštevati teritorialne razsežnosti, povezovanje in združevanje delovnih nalog, ob strani pa pustiti politiko in politične interese posameznikov. Toda ali bo to kdaj mogoče? Vsaj še v naslednjem desetletju ne.

V tej delitvi močnejših občin na manjše skupnosti so igrale določeno vlogo tudi in predvsem politične stranke, saj se politične večine spreminjajo od enega do drugega konca občine. Svoj vpliv pa kažejo tudi sociološke razlike med podeželskimi in mestnimi deli številnih občin.

Ideja minimalne življenjske velikosti občin izhaja iz dokazanega dejstva, da zelo majhne občine nimajo finančnih, kadrovskih, tehničnih in drugih sredstev, ki so potrebna za upravljanje vse bolj zapletenih javnih služb.

Spoštovanje načela zakonitosti pri organiziranju in delu občinske uprave je pogoj, brez katerega zagotovitev zakonitosti dela občinskih organov ni mogoča. V skladu z načeli lokalne samouprave, ki poudarjajo samostojnosti in relativno neodvisnost občine od države, so te same odgovorne za organizacijo občinske uprave oz. drugih oblik izvajanja svojih nalog kot tudi za zakonitost dela svoje uprave, drugih izvajalcev občinskih nalog in organov.

Rezultati raziskave bodo nedvomno v razmislek državnim funkcionarjem in strokovnim službam, ki so zadolžene za lokalno samoupravo, kakor tudi lokalnim funkcionarjem, ki si še vedno nočejo priznati, da ponovno združevanje občin temelji na večji kakovosti in učinkovitosti občinskih uprav, zniževanju stroškov, ki jih občinske uprave in javni zavodi, katerih ustanoviteljica je lokalna skupnost, pridelajo. Nenazadnje pa vendar le živimo v času globalizacije, zato si okrog svojih občin nikakor ne smemo graditi plotov in se zapirati za te ograje.

## LITERATURA

1. BREZOVNIK, Boštjan in OPLOTVNIK, Žan. Fiskalna decentralizacija v Sloveniji. Lex Localis. 2005, št. 4, str. 18-24.
2. ENGEL, G. in MASTERS, O. Congres of Local and Regional authorities of Europe, Strasbourg, 2001, str. 3.
3. GRAD, Franci. Volitve in lokalna demokracija. Lex localis. 2003, št. 2, str. 4.
4. JUVAN GOTOVAC, Vesna. Ustanovitev interesne zveze občin. Lex Localis. 2003, št. 1, str. 137-138.
5. JUVAN GOTOVAC, Vesna. Delovanje občinske uprave za izvajanje nalog občin po vstopu v EU. Zbornik referatov 2006. Portorož, 2006, str. 130-143.
6. KLEMENC, Jani. O nekaterih značilnostih financiranja občin v Sloveniji v leti 1999-2004. Lex Localis. 2005, št. 3, str. 111-115.
7. OPLOTVNIK, Žan in KRIŽANIČ, Franci. Model financiranja občin in bodočih pokrajin v RS. Raziskovalni projekt. 2004, str. 3-7.
8. PIRC, Vanja. Najprej bomo dobili nove občine, nato regije. Mladina. 2001, št. 27, str. 16-17.
9. PRAŠNIKAR, Astrid. Kdo in zakaj se boji in noče pokrajin. Zbornik referatov 2003. Portorož 2003, str. 310-311.
10. PURIČ, Jasmina. Financiranje in premoženje občin. Priročnik za občinske svetnice in svetnike. 2006, str. 47-50.
11. ROKAVEC, Franci. Finančna samostojnost občin. Glas občin. 2006, št. 1, str. 6.
12. SOVIČ, Boris. Vloga združenj občin v pogajalskem procesu in po vključitvi v EU. Uprava. 2003, št. 2, str. 4.
13. ŠMIDOVNIK, Janez. Pokrajine postajajo realnost. Lex Localis. 2006, št. 4, str. 6-9.
14. VERBIČ, Dušan. Management v samoupravni lokalni skupnosti. Lex Localis. 2003, št. 2, str. 22-23, 41-42.
15. VLAJ, Stanislav. Lokalna samouprava. Fakulteta za družbene vede Ljubljana, 1998.
16. VLAJ, Stanislav. Vodenje občin. Fakulteta za upravo Ljubljana. Lokalna in pokrajinska samouprava, razvoj, sedanje stanje in perspektiva. 2006, str. 7-16.
17. ŽAGAR, Katarina. Lokalna samouprava – organizacija in funkcije. Upravna akademija Ljubljana. 2003, str. 8.
18. ŽOHAR, Franci. Krajevna skupnost. Glas občin. 2006, št. 5, str. 8.
19. ŽOHAR, Franci. Skupne občinske uprave. Glas občin. 2006, št. 4, str. 9.

## **VIRI**

### **PRAVNI VIRI**

1. Ustava Republike Slovenije. Ur. list RS, št. 33/91, 42/97, 66/00, 245, 69/04 in 68/06.
2. Zakon o financiranju občin. Ur. list RS, št. 101/07.
3. Zakon o lokalni samoupravi. Ur. list RS, št. 100/05.
4. Zakon o lokalnih volitvah. Ur. list RS, št. 72/93, 7/94, 33/94, 70/95, 51/02, 72/05, 100/05, 121/05, 22/06, 60/07.
5. Zakon o postopku za ustanovitev občine ter za določitev njihovih območij. Ur. list RS, št. 44/96.
6. Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELLS). Ur. list RS, št. 57/96.
7. Zakon o referendumu za ustanovitev občin. Ur. list RS, št. 5/94.
8. Statut Občine Mozirje. Ur. list RS, št. 11/07.
9. Statut Skupnosti občin Slovenije. Ur. list RS, št. 108/02.
10. Statut Združenja občin Slovenije. Ur. list RS, št. 57/03.
11. Odlok o proračunu Občine Gornji Grad za leto 2006. Uradno glasilo Zgornje Savinjskih občin, št. 2/06.
12. Odlok o proračunu Občine Ljubno za leto 2006. Uradno glasilo Zgornje Savinjskih občin, št. 1/06.
13. Odlok o proračunu Občine Luče za leto 2006. Uradno glasilo Zgornje Savinjskih občin, št. 1/06.
14. Odlok o proračunu Občine Mozirje za leto 2006. Uradni list RS, št. 119/05.
15. Odlok o proračunu Občine Nazarje za leto 2006. Uradno glasilo Zgornje Savinjskih občin, št. 1/06.
16. Odlok o proračunu Občine Solčava za leto 2006. Uradno glasilo Zgornje Savinjskih občin, št. 2/06.
17. Odlok o ustanovitvi organa skupne občinske uprave »Medobčinski inšpektorat«. Ur. list RS, št. 50/05.
18. Odlok o ustanovitvi skupnega organa SAŠA regije za okolje in prostor. Ur. list RS, št. 27/05.
19. Pravilnik o sistemizaciji delovnih mest v občinski upravi Občine Mozirje. Mozirje 2006.
20. Pravilnik o vsebini in načinu evidentiranja odhodkov občinskih proračunov in financiranja skupnega opravljanja posameznih nalog občinske uprave. Ur. list RS, št. 98/06.

## **INTERNI VIRI**

Geodetska uprava RS, Izpostava Mozirje, DKN. SHP, 2007.

Interno gradivo Ministrstva za notranje zadeve. 2005, str. 2 - 14.

Interno gradivo Občine Mozirje, 2006, str. 10.

Interno gradivo Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, 2006, str. 7 – 26.

KRAMER, Jožef. Intervju. Varpolje, maj 2007.

LIPNIK, Alojz. Intervju. Solčava, maj 2007.

NARALOČNIK, Franjo. Intervju. Ljubno, april 2007.

Podatkovnik Savinjske regije 1999. Fit media d.o.o. Celje.

POLIČNIK, Vinko. Intervju. Mozirje, april 2007.

PRESEČNIK, Jakob. Intervju. Mozirje, april, maj 2007.

PURNAT, Ivan. Intervju. Nazarje, maj 2007.

RAKUN, Anka. Intervju. Ljubno, maj 2007.

RIHTER, Jožica. Intervju. Gornji grad, april 2007.

ROSC, Ciril. Intervju. Luče, maj 2007.

SUHADOLNIK, Mateja. Intervju. Solčava, april 2007.

SUHOVERŠNIK, Ivan. Intervju. Mozirje, maj 2007.

STRMČNIK, Klavdij. Intervju. Luče, april 2007.

ŠTIGLIC, Jože. Intervju. Nazarje, april 2007.

ZAMERNIK, Mirko, : Intervju, Luče, januar, april 2007.

## SEZNAM SLIK, SHEM IN TABEL

1. Shema št. 1: Občina, njeni organi, občinska uprava in ravni odločanja
2. Shema št. 2: Postopek ustanovitve nove občine na predlog krajevne skupnosti

1. Slika št. 1: Občina Mozirje v začetku leta 1994
2. Slika št. 2: Občine v Zgornje Savinjski dolini ob koncu leta 2006
3. Slika št. 3: Predlog združevanja sedmih občin v tri nove občine v smislu teritorialnega Združevanja v Zgornje Savinjski dolini
4. Slika št. 4: Anketirani občani Zgornje Savinjskih občin
5. Slika št. 5: Ločite naloge in pristojnosti občine od nalog in pristojnosti upravne enote
6. Slika št. 6: Pogostost urejanja upravnih zadev na sedežu matične občine
7. Slika št. 7: Primerjava pogostosti obiskov anketirancev na sedežu matičnih občin in na sedežu upravne enote v Mozirju
8. Slika št. 8: Pogostost urejanja upravnih zadev na upravni enoti v Mozirju, davčni upravi, centru za socialno delo
9. Slika št. 9: Bi se odpeljali v Mozirje, če bi upravno zadevo rešili hitreje
10. Slika št. 10: Uporabe e-storitev pri urejanju upravnih zadev
11. Slika št. 11: Menite, da je občinska uprava učinkovita – da so upravne zadeve rešene v rokih
12. Slika št. 12: Ste zadovoljni s prijaznostjo in pomočjo javnih uslužbencev
13. Slika št. 13: Ali je pomemben osebni stik med občani in javnimi uslužbenci

1. Tabela št. 1: Pregled števila občin od leta 1994 do leta 2006
2. Tabela št. 2: Pregled števila prebivalcev po občinah leta 2006
3. Tabela št. 3: Skupne občinske uprave v Sloveniji
4. Tabela št. 4: Število zaposlenih po oddelkih v občinski upravi nove združene občine
5. Tabela št. 5: Stroški dela županov in podžupanov v Zgornje Savinjski dolini v letu 2006
6. Tabela št. 6: Povprečno izplačani stroški dela zaposlenih v občinskih upravah Zgornje Savinjskih občin v letu 2006
7. Tabela št. 7: Povprečno izplačana sejnina članom občinskih svetov Zgornje Savinjskih občin za udeležbo na sejah občinskega sveta v letu 2006
8. Tabela št. 8: Prikaz stroškov dela poklicnih in nepoklicnih funkcionarjev in javnih uslužbencev zaposlenih na občinski upravi nove združene občine
9. Tabela št. 9: Primerjava stroškov dela poklicnih in nepoklicnih funkcionarjev in javnih uslužbencev obstoječih občin z novo nastalo občino

**ANKETNI VPRAŠALNIK  
ZDRUŽEVANJE ZGORNJE SAVINJSKIH OBČIN**

Opomba: Vprašalnik je anonimen, zato se nanj ne podpisujte. Odgovori bodo uporabljeni zgolj in samo v raziskovalni – specialistični nalogi: »Predlog ponovnega združevanja občin v Zgornje Savinjski dolini«.

Pri vsakemu vprašanju je možen en sam odgovor, razen če ni pri vprašanju zapisano, da je možnih več odgovorov.

**1. Živite v občini:**

- a) Mozirje
- b) Nazarje
- c) Gornji grad
- d) Rečica ob Savinji
- e) Ljubno
- f) Luče
- g) Solčava

**2. Ali ločite naloge in pristojnosti občine od nalog in pristojnosti upravne enote:**

- a) da
- b) ne

**3. Kako pogosto si urejate upravne zadeve na sedežu občine, v kateri prebivate:**

- a) nikoli do sedaj
- b) enkrat letno
- c) do 5 krat letno
- d) zelo pogosto

**4. Kako pogosto si urejate upravne zadeve na sedežu upravne enote v Mozirju, davčni upravi, centru za socialno delo...:**

- a) nikoli do sedaj
- b) enkrat letno
- c) do 5 krat letno
- d) zelo pogosto

**5. Bi se odpeljali v Mozirje, če bi upravno zadevo rešili hitreje:**

- a) da
- b) ne

**6. Pri urejanju upravnih zadev že uporabljate e-storitve:**

- a) da
- b) ne

**7. Menite, da je občinska uprava pri reševanju vaših upravnih zadev, ki si jih urejete na vaši občini učinkovita – zadeve rešene v rokih:**

- a) da
- b) ne

**8. Ste zadovoljni s prijaznostjo in pomočjo javnih uslužbencev občinske uprave pri vašem urejanju upravnih zadev na občini:**

- a) da
- b) ne

**9. Je za vas zelo pomemben osebni stik z javnim uslužbencem:**

- a) da
- b) ne

Podatki o anketirancu:

**Leto rojstva**

**Spol:**

- a) moški
- b) ženska

**Navedite zadnjo šolo, ki ste jo končali:**

- a) dokončana osnovna šola
- b) dokončana 2 ali 3 letna strokovna šola
- c) dokončana 4-letna srednja šola
- d) dokončana višja šola
- e) dokončana visoka šola
- f) dokončana specializacija
- g) opravljen magisterij
- h) opravljen doktorat



## **IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORJA**

S podpisom zagotavljam, da:

- je predloženo specialistično delo z naslovom "Predlog ponovnega združevanja občin v Zgornje Savinjski dolini" izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela;
- je delo popravljeno v skladu s pripombami mentorja;
- sem poskrbela, da so dela in mnenja drugih avtorjev, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili;
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki dobesednega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerim so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorskih in sorodnih pravicah, Uradni list RS št. 139/2006);
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko predloženega dela ter soglašam z objavo dela na fakultetnih straneh;
- da je delo lektorirala Jasna Novak, prof. slovenskega jezika.