

POJMOVANJE LOKALNE SAMOUPRAVE

Pojem lokalne samouprave

Problem opredelitve pojma lokalne samouprave je v tem, da v teoriji ni njene enotne definicije.

Samoupraven je tisti, ki ima pravico in možnost odločati o svojih zadevah na podlagi lastne moči. Bistvo samouprave obstoji v tem, da se neki krog poslov opravlja po ljudeh iste organizacije, ki je na teh poslih neposredno zainteresirana, ne pa od centralne vlade ali od le-te podrejene uprave. Država je najbolj samoupravna saj je neodvisna od kogar koli, ker ima samo ona moč, da vsili svoje odločitve proti komur koli znotraj nje. Vse druge družbene skupnosti v državi črpajo svoje pravice do samouprave iz države. Država jim lahko prepusti pravico, da o določenih zadevah samostojno odločajo.

Lokalna samouprava je oblika samostojnega urejanja in reševanja življenjskih potreb prebivalstva v določenih, praviloma ožjih krajevnih okvirih in na organiziran, vendar neoblasten način. Za razliko od državne uprave, za katero so značilni hierarhična ureditev, podrejenost nižjih organov, centralizacija, racionalnost in učinkovitost, so za lokalno samoupravo značilni avtonomija in samostojnost, decentralizacija in demokratizacija.

Pojem lokalne skupnosti

Bistveni elementi lokalne skupnosti so:

- *določeno ozemlje,*
- *ljudje, ki so naseljeni na tem ozemlju,*
- *skupne potrebe in interesi teh ljudi,*
- *dejavnosti za zadovoljevanje teh potreb ter*
- *zavest ljudi o skupnosti, ki ji pripadajo.*

Izhodišče za oblikovanje lokalne samouprave so lokalne skupnosti. Lokalna skupnost je družbeni pojav, ki obstaja neodvisno od naše normativne volje. Gre za naravno skupnost, ki nastane na posameznem ožjem ozemlju kot posledica nujnosti uresničevanja določenih skupnih interesov ljudi, pogojenih s skupnim bivanjem na tem območju.

Sociološko gledano so lokalne skupnosti družbene skupine, ki so se izoblikovale zaradi dolgotrajnih družbenih procesov na določenem geografskem prostoru.

Lokalna skupnost je tista teritorialna skupnost, v kateri se na najnižji ravni pojavljajo določene skupne potrebe prebivalstva, ki jih je mogoče reševati le skupno. Lokalne skupnosti so naravne skupnosti, ki so nastale z zgodovinskim razvojem. Imajo svojo ozemeljsko razsežnost, ki je lahko različna.

Drugi element lokalne skupnosti so ljudje, ki jih v skupnost povezujejo potrebe. Zadovoljevanje teh potreb zahteva določene dejavnosti, njihovo izvajanje pa je pogoj za nastanek določene organizacijske strukture.

Sociološka teorija deli lokalne skupnosti na mestne in podeželske skupnosti.

Lokalna skupnost je neposredna in dejanska podlaga lokalne samouprave. V primerjavi z lokalno skupnostjo, ki je dejanski družbeni pojav, je lokalna samouprava normativna institucija. Pravno urejena razmerja v lokalni skupnosti na področju odločanja o skupnih zadevah sestavljajo lokalno samoupravo.

Lokalna samouprava po MELLs označuje pravico in sposobnost lokalne oblasti, da v mejah ustave in zakonov predpiše in ureja pomemben delež javnih zadev lokalne narave z lastno odgovornostjo in v interesu lokalnega prebivalstva. Lokalne oblasti so organi odločanja v lokalni skupnosti.

Lokalna samouprava pri nas pomeni pravico lokalnih skupnosti, da urejajo in opravljajo v svoji pristojnosti javne zadeve, ki se nanašajo na življenje in delo prebivalcev na njihovem območju. Gre za pravico ljudi v lokalnih skupnostih in lokalnih skupnosti samih, da rešujejo svoje lokalne probleme in imajo lastne dohodke.

Načelo subsidiarnosti

Je eno temeljnih načel v uvodu MELLs. Države podpisnice listine upoštevajo, da so lokalne skupnosti eden glavnih temeljev vsake demokratične ureditve in izjavljajo, da to terja obstoj lokalnih skupnosti z demokratično postavljenimi telesi odločanja in z veliko stopnjo

avtonomije glede njihovih pristojnosti, načine in sredstva za izvajanje teh pristojnosti ter potrebne vire za njihovo izpolnjevanje. Listina se zavzema za to, da naj javne naloge po možnosti izvajajo tiste skupnosti, ki so državljanom najbližje. Lokalne skupnosti imajo v okviru zakona polno svobodo pri uresničevanju svojih pobud glede vsake stvari, ki ni izključena iz njihove pristojnosti ali ni v pristojnosti kakšne druge oblasti.

Načelo subsidiarnosti je splošno načelo institucionalne organizacije, ki teži k dajanju prednosti bazi pred vrhom. Uvod Maastrichtskega sporazuma se zavzema za tesno zvezo med ljudmi Evrope, v kateri se odločitve sprejemajo čim bližje državljanom. Drugi vidik načela pa je, da ima višja oblast dolžnost pomagati nižji oblasti, da opravi svoje naloge. Načelo subsidiarnosti postavlja posameznika v center družbene organizacije. Subsidiarnost pa tudi terjaja, da se na nižjo raven prenesejo zadeve, ki jih je bolj smiselno uresničevati na tej ravni.

REFORMA LOKALNE SAMOUPRAVE V SLOVENIJI

Značilnosti komunalnega sistema

Klasična občina je pristojna za opravljanje zadev lokalnega pomena, zlasti za zadeve na komunalnem in socialnem področju. V komunalnem sistemu je bila občina hkrati oblastna in samoupravna skupnost, ki je večino nalog opravljala za državo. Komuna je bila pristojna za opravljanje vseh javnih zadev na svojem območju, ne glede na to ali so lokalnega ali splošnega državnega pomena, razen tistih, ki so bile izrecno z zakonom dane v pristojnost širših družbenopolitičnih skupnosti. Tako je občina delovala kot integralni del države, kot njena prva stopnja.

V povprečju so bile občine nekajkrat večje po ozemlju in številu prebivalcev od povprečne evropske občine.

V komunalnem sistemu je bila občina del državne strukture, vendar pa so obstajali elementi lokalne samouprave. Občina je bila takrat opredeljena kot skupnost, v kateri občani sami uresničujejo vse zadeve, ki so skupnega pomena za delo in razvoj občine, razen tistih zadev, ki so bile zaradi širšega pomena določene kot pravice in dolžnosti republike in federacije. Zaradi opravljanja državnih nalog pa je občina zanemarjala opravljanje nalog lokalne samouprave.

Občine oz. komune so imele svoje predstavniške organe, ki so bili izvoljeni na splošnih in tajnih volitvah, svoje izvršilne organe ter svoje upravne službe, ki so bile povezane s centralnimi državnimi organi, zlasti glede nadzora zakonitosti, drugače pa so bile precej samostojne. Občinski organi so državne naloge opravljali zelo samostojno in pod močnim vplivom lokalnih interesov.

Po ustavi iz leta 1974 je bila občina opredeljena kot samoupravna in temeljna družbenopolitična skupnost, ki temelji na samoupravljanju in oblasti delavskega razreda in vseh delovnih ljudi. V njej delovni ljudje in občani ustvarjajo in zagotavljajo pogoje za svoje življenje in delo, usmerjajo družbeni razvoj, uresničujejo in usklajujejo svoje interese, zadovoljujejo skupne potrebe, opravljajo funkcije oblasti in upravljajo druge družbene zadeve.

Organi občine so bili občinska skupščina, izvršni svet občinske skupščine, občinski upravni organi, družbeni pravobranilec samoupravljanja, sodišče združenega dela, občinsko javno tožilstvo, občinsko sodišče.

Cilji in razlogi za uvedbo lokalne samouprave

Ob koncu leta 1991 je bila sprejeta nova ustava, ki kot enega svojih temeljnih načel demokratične republike uvaja lokalno samoupravo. Spremembe naj bi prinesle prerazdelitev pristojnosti med državo in lokalno samoupravo, poenostavitev organiziranosti občin in pokrajin ter teritorialno preoblikovanje tedanjih občin.

Temeljni sistem lokalne samouprave je občina, ki je temeljna samoupravna lokalna skupnost, ki se ustanovi v mestnih in drugih naseljih.

Uvedba lokalne samouprave je pomenila vzpostavitev lokalne samouprave kot posebne avtonomije javnopravne sfere, ki je temelj vsakega demokratičnega sistema. Pravica do lokalne samouprave je individualna in kolektivna hkrati, pravica posameznika in pravica lokalne skupnosti do avtonomije.

Nova lokalna samouprava je bila posledica demokratičnih sprememb v družbi. Z odpravo družbene lastnine, samoupravljanja s koncepcijo združenega dela, delegatskega sistema in vodilne vloge zveze komunistov, ki jih nadomestijo pluralizem, tržno gospodarstvo in politični pluralizem večstrankarskega tipa, so nastale razmere za odpravo komunalnega sistema.

Občine kot komune so bile prevelike za vlogo prave klasične občine. Znotraj občine so se oblikovale ožje samoupravne enote – krajevne skupnosti. V njih se je do neke mere oblikovala klasična lokalna samouprava.

V nekdanji občini je prevladovala njene oblastna narava, kar jo je oddaljevalo od občanov in jo spreminjalo le v neko obliko državne decentralizacije. Občina kot komuna ni bila naravnana na opravljanje lokalnih zadev in zadovoljevanje lokalnih potreb prebivalstva. Zato je bilo

potrebno oblikovati takšne lokalne skupnosti, ki so naravne skupnosti, s pristojnostmi, ki se nanašajo predvsem na lokalne zadeve javnega pomena. Občino kot naravno skupnost ustvarjajo potrebe, ki jih je treba reševati skupno, zaradi skupnega življenja prebivalcev na ustreznem območju. Prejšnje velike občine niso bile ne po obsegu ozemlja in številu prebivalcev ne po pristojnostih oblika lokalne samouprave.

Z lokalno samoupravo naj bi bil znova uveden tradicionalni tip občine kot temeljne socialne in po naravi zasnovane skupnosti prebivalcev na določenem ozemlju.

Kot cilji uvedbe lokalne samouprave v Sloveniji so bili postavljeni:

- *kakovostnejše življenje ljudi v lokalnih skupnostih,*
- *soodločanje ljudi – demokratične volitve, referendumski zbori občanov, državljanska pobuda,*
- *racionalna in učinkovita lokalna uprava (menedžment),*
- *enakomernejši razvoj vse skupnosti (uresničevanja načela subsidiarnosti in decentralizacije),*
- *uveljavitev lokalne samouprave kot bistvenega elementa parlamentarne demokracije, ki temelji na načelih demokracije in decentralizacije oblasti,*
- *ponovna ugotovitev in uveljavitev identitete klasične občine in drugih oblik lokalne samouprave,*
- *uvedba pokrajini,*
- *primerljivost s sosedi in Evropo.*

Ti cilji so aktualni tudi danes.

Sestavine reforme lokalne samouprave

Reforma slovenske lokalne samouprave vsebuje pet sestavin:

1. Funkcionalno sestavino → gre za prerazporeditev pristojnosti med državo in občinami kot temeljnimi samoupravnimi lokalnimi skupnostmi, za uresničevanje načela subsidiarnosti s procesom decentralizacije. Občina v okviru ustave in zakonov samostojno ureja zadeve javnega pomena, ki so določene z ZLS, s področnimi zakoni ter s splošnimi akti občine, kot tudi državne naloge, ki jih država prenese nanje z njihovim soglasjem ter z zagotovitvijo sredstev za njihovo uresničevanje. Ustavna določba določa, da v občinsko pristojnost spadajo vse lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in se nanašajo samo na prebivalce občine. Vendar pa ta določba ni v skladu z načelom subsidiarnosti, ki pa ga je potrebno upoštevati pri razmejevanju nalog – občina naj opravlja vse naloge, za katere je zmožna in usposobljena.

2. Ozemeljsko oz. teritorialno sestavino → za lokalno skupnost je navezanost na določen fizični prostor konstitutivna značilnost. Določanje občinskega ozemlja mora zato izhajati najprej in naravnih danosti ter skupnih potreb in interesov prebivalcev take lokalne skupnosti. Pri tej sestavini gre za ustanavljanje novih občin, ki so nadomestile nekdanje komune. Skupaj imamo danes v Sloveniji 194 občin, ki pa niso vse oblikovane v skladu z zakonskimi merili.

3. Organizacijsko sestavino → gre za nov razpored organizacije oblasti v občini, ki ga sestavljajo organi: neposredno izvoljena občinski svet in župan, nadzorni odbor ter oblike neposrednega sodelovanja državljanov pri odločanju v občini (zbori občanov, referendumski zbori in državljanska pobuda).

4. Finančno-materialno sestavino → premoženje je eden osnovnih virov za financiranje nalog lokalne skupnosti. Občina samostojno ureja vse lokalne javne zadeve in samostojno razpolaga s svojim premoženjem. Premoženje občin se lahko pojavlja v vseh pojavnih oblikah – finančno premoženje (denar, pravice, kapitalske naložbe) in stvarno premoženje (premičnine in nepremičnine). Občina mora svoje premoženje upravljati kot dober gospodar, zato mora upoštevati načela kot so:

- *načelo dobrega gospodarja,*
- *načelo obnavljanja premoženja in*
- *načelo omejenega razpolaganja s premoženjem.*

Proračun → je temeljno finančno sredstvo lokalne skupnosti, ki vključuje vse razpoložljive prihodke in vse odhodke. Proračuna zajema letni načrt prejemkov in izdatkov javne porabe občine v tekočem letu. Za izvrševanje proračuna je odgovoren župan, ki je prav tako odgovoren za zakonitost in namenskost porabe proračunskih sredstev. Sam proračun pa sprejema občinski svet. Za spremljanje smotnosti in namenskosti porabe proračunskega denarja pa je pristojen nadzorni odbor. Porabo proračunskih sredstev občine pa nadzirata še računsko sodišče RS in Ministrstvo za finance.

Primerna poraba → je povprečen obseg sredstev za financiranje ustavnih in zakonskih nalog občine, vključno z nujnimi sredstvi za naložbene naloge. Določijo jo državni zbor ob sprejemu državnega proračuna. Izračuna se po posebni formuli za vsako občino posebej, ki je opredeljena v zakonu. Pri izračunu se upošteva površina občine, dolžina lokalnih cest, število prebivalcev mlajših od 15 let in starejših od 65 let, z določenimi popravki za posebnosti.

Finančna izravnava države → slabše razvitim občinam, ki nimajo dovolj sredstev, da bi zagotovile izvajanje z zakonom opredeljenih nujnih nalog, zagotovi potrebna dodatna sredstva država. Država zagotavlja občinam finančno izravnavo v taki višini, da znaša javna poraba na prebivalca v povprečju najmanj 90% povprečne porabe v Sloveniji. S finančno izravnavo se občinam, poleg sredstev za financiranje tekočih nalog primerne porabe, zagotovijo tudi sredstva za nujne naložbe. V Sloveniji prejema finančno izravnavo več kot 90% občin, kar pomeni, da občinam niso zagotovljeni ustrezni lastni viri za financiranje poverjenih nalog.

5. Pravno sestavino → pri tej sestavini gre za položaj občine kot pravne osebe javnega prava in njeno vključenost v celotni pravni sistem RS.

Vrste občin

Sociološka teorija deli lokalne skupnosti na podeželske in mestne skupnosti.

Podeželske občine so najstarejša oblika ustaljenega družbenega bivanja na določenem zemljepisnem prostoru, ki so jih označevali relativna osamljenost in večja odvisnost od prirodnega okolja, majhno število pripadnikov, primarne skupinske značilnosti, nizka stopnja delitve dela in relativna homogenost, večji pomen sorodstva in družine, velika vloga tradicije in običajev ter zelo omejena družbena mobilnost.

Mestne občine pa so ustavna kategorija, ki je bila uvedena kot posebna vrsta občine, ki opravlja tudi z zakonom določene naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mesta. Država prenese te naloge v izvirno pristojnost mestne občine, torej jih ta opravlja kot svoje izvirne in ne kot prenesene državne naloge.

Mestna občina je gosto in strnjeno naselje ali več naselij, povezanih v enoten prostorski organizem, z mestno okolico, ki jo povezuje dnevno preseljevanje prebivalstva. Mesto pa lahko pridobi status mestne občine, če ima najmanj 20.000 prebivalcev in najmanj 15.000 delovnih mest, od tega najmanj polovico v terciarnih in kvartarnih dejavnostih in je geografsko, gospodarsko in kulturno središče svojega gravitacijskega območja. Mestna občina mora poleg splošnih pogojev, ki jim mora izpolnjevati navadna občina, izpolnjevati še pogoje, da ima bolnišnico, omrežje javnih služb, gledališča, muzeje, arhive, poklicne in srednje šole,...

POKRAJINE V SLOVENIJI

Regije v Sloveniji dejansko obstajajo, prav tako pa obstoji subjektivni občutek prebivalcev o pripadnosti določeni pokrajini. V Sloveniji obstajajo:

- *naravne regije* (geografske, podnebne,...),
- *regije na podlagi ustvarjenega prostora* (glede na hišno, stavbno vrsto,...),
- *regije glede na prebivalstvo* (etnološka, narečna območja,...),
- *regije glede primarne dejavnosti* (gozdnogospodarska območja,...).

Občinska vodstva pa nad ustanavljanjem pokrajin niso prav zelo navdušena. Zato obstaja več razlogov:

- *pokrajine bi pomenile obveznost občin, da določene lokalne zadeve prenesejo na pokrajine,*
- *pokrajin bi pomenile določeno oviro pri neposrednem komuniciranju občin in državnih organov,*
- *pokrajine bi bile precejšnja konkurenca občinam pri pridobivanju različnih finančnih sredstev, zlasti državnih (javna poraba je omejena in na njej bi poleg občin in države morale biti udeležene tudi pokrajine).*

Tudi državni organi niso bili zainteresirani za ustanovitev pokrajin, posebno zainteresirane pa niso bile niti politične stranke, saj na eni strani ni jasno, kaj bi posamezna stranka z okrepljenim zavzemanjem za ustanovitev pokrajin sploh pridobila, po drugi strani pa bi pokrajine pomenile nov strošek v javni porabi, za katerega bi hitro padel očitek na tako stranko.

Pokrajine terjajo tudi razlike v gospodarski razvitosti ter zgodovinskem razvoju, kot tudi kulturne posebnosti posameznih območij v RS, ki dajejo podlago občutku pripadnosti določeni regiji.

Dokler torej za pokrajine ni izražen določen interes dovolj velikega števila ljudi, v Sloveniji očitno pokrajin ne potrebujemo.

Ustavnopravni problem pokrajine

Ustava je sprejela rešitev, da se občine samostojno odločajo o povezovanju v širše samoupravne lokalne skupnosti, tudi v pokrajine, za urejanje in opravljanje lokalnih zadev širšega pomena. V sporazumu z njimi prenese država nanje določene zadeve iz državne pristojnosti v njihovo izvirno pristojnost in določi udeležbo teh skupnosti pri predlaganju ter opravljanju nekaterih zadev iz državne pristojnosti. Načela in merila za prenos pristojnosti ureja zakon.

Pokrajina kot širša samoupravna lokalna skupnost je ustavna kategorija. Ustavodajalec jo je vključil v poglavje o lokalni samoupravi kot drugo raven lokalne samouprave.

V okviru razprav o lokalni samoupravi, tako ob osnutku nove ustave kot tudi danes, se je kot najbolj pereč problem pokazal t.i. regionalni problem.

Zaradi tega zagovorniki regionalizma zahtevajo spremembo ustave in sicer:

- *razširitev pristojnosti občin in pokrajin, kot zahtevata načeli subsidiarnosti in decentralizacije,*
- *uvedbo pokrajin kot obveznih regionalnih skupnosti,*
- *ustanovitev zbora pokrajin kot nepopolnega drugega doma ob državnem zboru.*

Obstaja tudi predlog, da bi se spremenil 143. čl. Ustave RS.

Po mnenju zagovornikov regionalizma v RS pokrajine v Sloveniji že obstajajo, le ustavna ureditev in aktualno razmerje političnih sil jim za zdaj nista omogočila, da bi se uveljavile kot koristna sestavina političnega sistema.

Decentralizacija in demokratizacija (načelo subsidiarnosti), ki ju razglša MELLS, se na področju regionalizma v RS ne uresničujeta.

Dvoravska lokalna samouprava je pravilo v državah z razvito lokalno samoupravo. Druga raven oz. širša lokalna skupnost opravlja naloge, ki presegajo zmogljivosti manjših občin, po drugi strani pa država nanjo prenaša del svojih nalog in s tem krepi kulturni, gospodarski in drugi razvoj posameznih delov države. Po naši ustavi pa so pokrajine zastavljene kot prostovoljne skupnosti občin, v katere te prostovoljno vstopajo in izstopajo.

Brez druge ravni lokalne samouprave bi se v Sloveniji precej povečal centralizirani način urejanja lokalnih zadev javnega pomena.

Predlog zakona o pokrajinah

Ustavna podlaga

Ustava RS je zagotovila lokalno samoupravo v Sloveniji, ki jo prebivalci uresničujejo v občinah in drugih lokalnih skupnostih. Občine so osnovne enote lokalne samouprave, ki se samostojno odločajo o povezovanju v širše samoupravne lokalne skupnosti, vključno v pokrajine, za urejanje in opravljanje lokalnih zadev širšega pomena (143.čl.).

Poleg teh pa lahko pokrajine opravljajo tudi posamezne naloge iz državne pristojnosti, ki jih država z zakonom po predhodnem soglasju pokrajine prenese nanjo skupaj s sredstvi, ki so potrebna za opravljanje teh nalog (140.čl.)

V sporazumu s pokrajinami lahko država prenese v njihovo izvirno pristojnost določene zadeve iz državne pristojnosti ter določi udeležbo teh skupnosti pri predlaganju ter uresničevanju nekaterih zadev iz državne pristojnosti. Načela in merila za prenos teh pristojnosti ureja zakon.

Obstajata dve mnenji o ustavni zasnovi pokrajine:

- *143. čl. Ustave je glede ustanovitve širših samoupravnih lokalnih skupnosti zavajajoč, napačen in neuresničljiv, prav tako pa so nekvalificirane določbe o nalogah širših samoupravnih lokalnih skupnosti,*
- *do pokrajin v Sloveniji je mogoče priti tudi z veljavno ustavo, saj so pokrajine ustavna kategorija in jih je zato mogoče ustanoviti že na podlagi veljavne ustave.*

Predlog za spremembo ustave

Vlada RS je imenovala strokovno skupino za spremembo ustave RS. Ta je za področje lokalne samouprave predlagala spremembe, ki jih je podprla vlada in sicer:

- 143. čl. ustave naj bi se glasil → **»Z zakonom se ustanovijo pokrajine kot širše samoupravne lokalne skupnosti za opravljanje lokalnih zadev širšega pomena in za opravljanje z zakonom določenih zadev regionalnega pomena.«**

Predlagano novo besedilo vsebuje jasno opredelitev statusa pokrajin kot širših samoupravnih lokalnih skupnosti, pa tudi jasno določitev okvira njihovih nalog, kar je zadostna ustavna zasnova za njihovo zakonsko ureditev.

Pokrajine so istovrstne organizacije na širšem območju, kot so občine na ožjem območju. Njihove naloge pa so v funkciji njihovega položaja v vmesnem prostoru med občino in državo. To so po eni strani lokalne zadeve širšega pomena, po drugi strani pa zadeve regionalnega pomena.

Naloge širšega lokalnega pomena so zlasti na področju komunalne infrastrukture in komunalnih storitev, ki presegajo zmogljivosti občin, pa tudi na področju pospeševanja gospodarstva in dejavnosti javnih služb lokalnega pomena, ki prav tako presegajo zmogljivosti občin. Te vrste nalog si pokrajine določajo same.

Druga kategorija nalog pokrajine pa so *naloge regionalnega pomena*. Te določa država z zakonom kot naloge, ki po svoji naravi niso lokalnega pomena, obenem pa tudi niso naloge državnega pomena. Take vrste nalog so zlasti v sferi prostorskega planiranja, skladnega regionalnega razvoja, varstva okolja, prometa in zvez in posamezne dejavnosti na področju javnih služb regionalnega pomena. Prav na področju te vrste nalog se pri nas v praksi najbolj pereče izraža pomanjkanje vmesne stopnje med občinami in državo.

- drugi odstavek 140. čl. naj bi se glasil: »**Država lahko z zakonom prenese na občino ali širšo samoupravno lokalno skupnost opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, če se za to zagotovi tudi sredstva.**«
- prvi odstavek 121. čl. se črta, drugi pa se spremeni tako, da se glasi: »**Z zakonom ali na njegovi podlagi lahko pravne ali fizične osebe dobijo javno pooblastilo za opravljanje nalog državne uprave.**«

Če bodo te spremembe sprejete, bodo omogočile vzpostavitev pokrajin kot druge ravni lokalne samouprave v RS. S tem bi se v državi lahko začela izvajati decentralizacija in s tem uresničevati načelo subsidiarnosti.

Ustanovitev pokrajin ne bi bila na škodo občin, pač pa bi bila v njihovo korist, ker bi krepila zmogljivosti lokalnih skupnosti in prispevala k hitrejšemu razvoju celotne družbene skupnosti.

Zakonska podlaga

Če bodo sprejete navedene spremembe ustave, se bo bistveno spremenila tudi zakonska podlaga za zamisel in uvedbo pokrajin.

Zaenkrat pa še velja, da ZLS konkretizira ustavne določbe o širših samoupravnih lokalnih skupnostih in v splošnih določbah opredeljuje, da pokrajine urejajo in opravljajo lokalne zadeve širšega pomena, ki presegajo zmogljivosti občin ter prenesene posamezne naloge iz državne pristojnosti.

V posebnem poglavju pa zakon opredeli pokrajino kot skupnost na širšem geografsko zaokroženem območju. Pokrajina se ustanovi, spremeni ali ukine z zakonom na podlagi odločitev občinskih svetov, sprejetih z 2/3 večino vseh članov. O odločitvi občinskega sveta se lahko izvede referendum. Občina lahko izstopi iz pokrajine prav tako z odločitvijo občinskega sveta in tudi o tej odločitvi se lahko izvede referendum. Zakon pa tudi opredeljuje naloge oz. področja delovanja pokrajine, organe pokrajine ter določa, da bo organizacijo pokrajin uredil poseben zakon.

Na podlagi ZLS ni prišlo do uvedbe pokrajin, za kar obstaja več vzrokov. Po enem stališču do ustanovitve pokrajin ne more priti, ker je pokrajina definirana kot prostovoljno združena občin. Po drugem stališču pa je mogoče v okviru veljavne ustave pripraviti ZoP in pokrajine nato tudi ustanoviti.

Med vzroke, da do pokrajin še ni prišlo pa lahko uvrstimo tudi potek reforme lokalne samouprave v Sloveniji – predvsem nestabilno mrežo novih občin, ki se še dopolnjuje.

Vsebina predloga zakona o pokrajinah

Predlog ZoP v splošnih določbah opredeljuje pokrajino kot samoupravno lokalno skupnost, ki opravlja lokalne zadeve širšega pomena in zadeve iz državne pristojnosti, ki jih nanjo prenese država z zakonom v njeno izvorno pristojnost ali opravljanje zadev iz državne pristojnosti.

Občine se samostojno odločajo o povezovanju v pokrajino na zaokroženem območju, kjer obstajajo trajnejši odnosi med občinami in njihovimi prebivalci zaradi uresničevanja skupnih potreb in interesov občin in njihovih prebivalcev ter ohranitev identitete območja.

V območje pokrajine so vključena območja občin, ki so povezane v pokrajino. Meje pokrajine ni dopustno spreminjati brez pristanka neposredno prizadetih občin in pokrajin.

Pokrajina naj bi opravljala štiri sklope nalog:

- *izvirne pristojnosti,*
- *prenesene državne pristojnosti v izvorno pristojnost pokrajine,*
- *upravne naloge države, prenesene v izvajanje pokrajini in*
- *prenesene naloge občin.*

Pokrajine naj bi po načelu subsidiarnosti prevzele tiste naloge, ki jih majhne občine ne zmorejo ter omogočile približevanje kakovostnega izvajanja upravnih nalog državljanom.

Organi pokrajine naj bi bili pokrajinski svet kot predstavniški organ pokrajine, pokrajinski odbor kot organ, ki predlaga odločitve pokrajinskemu svetu in usmerja delo pokrajinske uprave, ter pokrajinski glavar, ki vodi pokrajinsko upravo.

Pokrajinska uprava opravlja upravne naloge pokrajine in jo sestavljajo organi pokrajinske uprave, ki jih ustanovi pokrajinski svet na predlog pokrajinskega odbora z odlokom. S tem odlokom se tudi določi delovno področje in organizacijo organov pokrajinske uprave.

Sredstva za financiranje pokrajine se zagotavljajo kot lastna sredstva, iz sredstev države in sredstev lokalnih skupnosti.

Postopek za ustanovitev pokrajin obsega predhodni postopek, zakonodajni postopek in postopek konstituiranja pokrajin. Predlog za oblikovanje pokrajin pripravi in predloži državnemu zboru vlada po predhodnem usklajevanju z občinskimi sveti in združenji občin.

Predlog za oblikovanje pokrajin pošlje državni zbor v obravnavo občinskim svetom in združenjem občin. Nato državni zbor določi predlog za ustanovitev pokrajin in ga pošlje občinskim svetom v odločitev.

Predlog za ustanovitev pokrajin vsebuje območja pokrajin, imena in sedeže pokrajin ter obrazložitev. Na podlagi odločitev občinskih svetov vlada pripravi predlog zakona o ustanovitvi pokrajin in ga predloži državnemu zboru v sprejem.

Pri konstituiranju pokrajin se izvolijo in konstituirajo njihovi organi ter sprejmejo statuti in drugi akti, potrebni za delovanje pokrajine.

Državni nadzor nad delom organov pokrajin opravljajo vlada in ministrstva v skladu z zakonom.

Če bodo sprejete predlagane spremembe ustave, bo ZoP potrebno v celoti na novo pripraviti.

Pakt stabilnosti za JV Evropo

Svet Evrope se zaveda različnosti sistemov lokalne samouprave v evropskih državah, zato bo podpiral reforme, ki se nanašajo na decentralizacijo, pomagal pri razvoju učinkovitih lokalnih demokratičnih institucij, krepil zmožnost delovanja lokalnih skupnosti in njihovih združenj ter razvijal oblike usposabljanja, ki naj da lokalno izvoljenim predstavnikom in osebju v lokalnih upravah znanje in veščine in jih usposobi za zagotavljanje storitev, ki bodo v skladu s pričakovanji lokalnega prebivalstva.

Program za krepitev lokalne demokracije in decentralizirano sodelovanje obsega pet projektov:

- *uveljavljanje politične podpore krepitvi lokalnih skupnosti; ustanovitev foruma za JV Evropo,*
- *podpora nacionalnim strategijam za decentralizacijo in zagotovitev strokovne pomoči pri zakonodaji,*
- *lokalne finance in menedžment javnih služb,*
- *usposabljanje lokalnih in regionalnih izvoljenih predstavnikov ter upravnega osebje,*
- *krepitev nacionalnih združenj lokalnih skupnosti.*

Namen Pakta stabilnosti je doseči mir in stabilnost v JV Evropi, pri čemer je Svet Evrope prevzel sponzorstvo za področje dobrega upravljanja. Pri tem so najprej lokalne skupnosti tiste, ki morajo uživati zaupanje prebivalcev.

Osnutek Evropske listine regionalne samouprave

Osnutek listine v uvodu poudarja, da so regije eden od temeljev demokratičnih režimov, bistveni sestavni del države in primerna raven oblasti za učinkovito uresničevanje subsidiarnosti. Regionalizacija pa se ne sme doseči na račun avtonomije lokalnih skupnosti, spremljati pa jo morajo ukrepi, zasnovani tako, da varujejo to avtonomijo z vsem dolžnim upoštevanjem dosežkov MELLs.

V besedilu listine je zahtevano, da se načelo regionalne samouprave v čim večji meri prizna v ustavi. Vsebina regionalne samouprave se določi samo z ustavo, zakonom, statuti regij ali določbami mednarodnega prava.

Regionalna samouprava označuje pravico in dejansko zmožnost največjih ozemeljskih skupnosti v vsaki državi, ki imajo izvoljena telesa, ter so upravno postavljene med državo in lokalnimi skupnostmi, da upravljajo v svoji lastni pristojnosti in v korist svojega prebivalstva znaten delež zadev splošnega pomena. Regije imajo lastne pristojnosti, pooblastila za uresničevanje določenih državnih nalog na regionalni ravni in prenesena pooblastila skupaj z materialnimi in finančnimi sredstvi.

Regionalna telesa so skupščina kot predstavniško telo, izvršilno telo, regija ima lastna sredstva, lasten sistem upravljanja, lastna telesa in lastno osebje. Regije se financirajo z lastnimi sredstvi, iz sistema finančne izravnave in z dostopom do trga kapitala.

Evropska okvirna konvencija o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti

Čezmejno sodelovanje se nanaša predvsem na okolje, javne službe, razvoj, prevoz in skupne naprave, pogoji zanj pa so:

- *resnična lokalna samouprava,*
- *pozitivna politična volja,*
- *ustrezen pravni okvir,*
- *politična volja, da se odpravijo ovire in*
- *evropska vizija.*

Obmejno in čezmejno sodelovanje lokalnih skupnosti uresničuje cilj Sveta Evrope, da se doseže večja enotnost med njegovimi članicami in pospeši sodelovanje med njimi. Ta cilj je uresničen predvsem s sporazumi lokalnih skupnosti na upravnem področju. Sodelovanje lokalnih skupnosti poteka na področjih kot so:

- *regionalni, mestni in podeželski razvoj,*
- *varstvo okolja,*
- *izboljšanje infrastrukture in storitev ter*
- *medsebojna pomoč ob nesrečah.*

Izkušnje kažejo da sodelovanje med lokalnimi in regionalnimi skupnostmi Evropa omogoča boljše izpolnjevanje nalog in prispeva k uveljavljanju in razvoju obmejnih regij.

V konvenciji je poudarjeno, da se obmejno sodelovanje izvaja v okviru pristojnosti lokalnih skupnosti, opredeljenih v notranji zakonodaji. Države pogodbenice pa lahko sklepajo tudi meddržavne sporazume, ki med drugimi lahko določajo okvir, oblike in omejitve za obmejno sodelovanje lokalnih skupnosti.