

Lokalna samouprava u Sloveniji

*Miloš Senčur**

UDK 352.07(497.4)
Pregledni znanstveni rad / review scientific paper
Primljeno / received: 14. 12. 2011.
Prihvaćeno / accepted: 31. 8. 2012.

Analiziraju se uloga i položaj lokalne samouprave u Sloveniji od ustavne ideje do danas. Ishodište predstavljaju različiti oblici odnosa između lokalne samouprave i države. Lokalna samouprava morala bi biti poseban oblik diobe vlasti i primaran način upravljanja javnim poslovima. Bila je zamišljena kao temelj državnog uređenja i kao oblik ograničavanja zakonodavne vlasti. Za razumijevanje koncepta lokalne samouprave važno je osvijetliti i proces nastanka slovenskog Ustava, koji je otvarao mnoga pitanja u vezi s budućom organizacijom vlasti, koja nisu bila zadovoljavajuće riješena. Prije svega nije bilo riješeno pitanje druge razine lokalne samouprave i s njim u vezi pitanje jednodomne ili dvodomne strukture parlamenta. Prevladavala su kompromisna rješenja koja se danas ne smatraju dobrima. Čini se da je raskorak između normativnog i stvarnog sve veći, a stupanj decentralizacije odnosno razvijenosti lokalne samouprave nepromijenjen.

Ključne riječi: decentralizacija, lokalna samouprava, dioba vlasti, općina, pokrajina, dvodomni parlament

* Dr. sc. Miloš Senčur, visokoškolski nastavnik javne uprave, Slovenija (Lecturer in Public Administration, Slovenia, e-mail: milos.sencur@fu.uni-lj.si)

1. Uvod

Za nastanak i priznavanje lokalne samouprave¹ na slovenskome tlu važno je više okolnosti. Dvadeset godina prošlo je od dana kada je prvi slovenski demokratski parlament usvojio temeljni akt nove države² i u njemu se opredijelio za lokalnu samoupravu kao bitan sastavni dio državnog uređenja. Prošlo je i petnaest godina od ratifikacije Europske povelje o lokalnoj samoupravi (EPLS).³

Na području lokalne samouprave u tom su razdoblju izvršene brojne zakonodavne promjene, Zakon o lokalnoj samoupravi (ZLS) iz 1993. doživio je toliko promjena da ih se ne može nabrojiti na prste ruku, dok se proces oblikovanja druge razine lokalne samouprave još uvijek nije pomakao s mrtve točke. S obzirom na to da je riječ o obljetnicama vrijednim poštovanja, nije suvišno razmišljanje o ostvarivanju ustavnih načela i bitnih elemenata lokalne samouprave u Sloveniji. Ozbiljno je pitanje naime jesu li ustavni koncept lokalne samouprave i ideja Povelje ostvareni, jer čini se da dolazi do sve većeg raskoraka između normativnog i stvarnog. Nije to pitanje samo odgovarajućeg pravnog uređenja lokalne samouprave, nego je pitanje stupnja svijesti i razumijevanja uloge i položaja lokalne samouprave u sustavu vlasti, kao i preuzimanja odgovornosti za njezin razvoj. Država ima u tom smislu važnu ulogu. Pitanje odnosa između lokalne samouprave i države je višeslojno i u praksi nije bilo nikada konačno razriješeno. Od tih odnosa zavisi položaj i uloga lokalne samouprave u sustavu, odnosno stupanj decentralizacije državne vlasti i demokratizacije u sustavnim interakcijama. Zbog toga je u radu naglasak na karakterističnim odnosima između lokalne samouprave i države jer je polazna teza da je također potrebno u tim odnosima tražiti uzroke za osnovne probleme današnje slovenske lokalne samouprave. Ostvarivanje ustavnog načela o

¹ Rad je nastao povodom dvadesete obljetnice uvrštenja lokalne samouprave u Ustav Republike Slovenije.

² Ustav Republike Slovenije od 23. 12. 1991.

³ Slovenija je pristupila Povelji cjelovito bez pridržaja. EPLS je pravni okvir i temelj za procjenu jesu li u državi stvoreni osnovni uvjeti za uvažavanje i ostvarivanje načela lokalne samouprave. Povelja se svojom univerzalnošću ponajviše oslanja na zrelost i savjest država potpisnica o ujedinjenju i zajedničkim konstatacijama u pogledu ciljeva i osnovnih ishodišta zapisanih u preambuli, koji su temelj u njezinu normativnom dijelu. Riječ je o dugoročnom dogovoru članova o jedinstvu u vezi sa zaštitom i ostvarivanjem načela koja su njihova zajednička baština (kao npr. pravo građana na sudjelovanje u upravljanju javnim poslovima) i ambiciji da lokalna samouprava ima važan udio i utjecaj na strukturu, organizaciju i djelovanje države i njezinih organa vlasti.

osiguravanju lokalne samouprave, sudjelovanju lokalnih zajednica u zakonodavnom postupku, ustavno pravo svakoga da sudjeluje u upravljanju javnim poslovima i još naročito zastupljenost lokalnih interesa u drugom domu parlamenta – to su elementi koji jako obilježavaju odnos između lokalne samouprave i države. Prije svega mogu pridonijeti uravnoteženju u organizaciji državne vlasti.

2. Ustavnopravni vidici lokalne samouprave

Za vrijeme nastajanja slovenskoga Ustava u javnosti je u vezi s lokalnom samoupravom vladalo veliko zanimanje. Primjedbe iz javne rasprave odnosile su se najviše na nužnost uvođenja lokalne samouprave, kao i na smjer razmišljanja o institucionalizaciji regionalnog koncepta.⁴ Mnogobrojna pomišljanja odnosila su se na nedorečene formulacije u vezi s nadležnošću budućih općina, općinske imovine i oblika ostvarivanja lokalne samouprave. Izrazila se bojazan da će lokalna samouprava biti prepuštena samoj sebi. Daljnji razvoj pokazao je da je većina tih pomisli i bojazni imala sasvim realan temelj.

Ustav RS u čl. 9. određuje da je u Sloveniji osigurana lokalna samouprava. Time je lokalnim zajednicama na ustavnoj razini osiguran samoupravni položaj, što znači da ga zakonodavac ne smije oduzeti ni ugrožavati. To načelo temeljno je mjerilo za procjenu činjeničnog stanja o lokalnoj samoupravi.⁵ Temelj je i ishodište za demokratsko uređenje društva,⁶ ishodište za normativno uređenje raznih područja⁷ i na neki način indikator odnosa između lokalne samouprave i države.

⁴ Javna rasprava upozorila je na opasnost od centralizacije Slovenije (šire: Ribičič, 2007: 331) Zastupljenost pokrajina u slovenskome parlamentu, Javna uprava, br. 2, Ljubljana.

⁵ Riječ je o procjeni s gledišta odgovarajuće teritorijalne osnove, dovoljnosti financijskih izvora, odgovarajućeg omjera funkcija i ostvarivanja načela supsidijarnosti, odnosa s državom, oblika participacije građana itd.

⁶ EPLS u preambuli navodi da su lokalne vlasti jedan od glavnih temelja svakog demokratskog uređenja, da je pravo građana sudjelovati u javnim poslovima jedno od demokratskih načela koje je zajedničko svim državama članicama i da se to pravo može najbolje neposredno ostvarivati na lokalnoj razini.

⁷ Prema čl. 140/1. Ustava, u nadležnost općine spadaju lokalni poslovi koje općina može uređivati samostalno i koji se odnose samo na stanovništvo općine.

Načelo lokalne samouprave pretpostavlja da je lokalnim zajednicama omogućeno da (su)uređuju odnose iz njihove nadležnosti.⁸ U tome se iskazuje njihov karakter vlasti prema lokalnom stanovništvu, kao i prema državnim organima. Cilj ustavne odredbe o osiguravanju lokalne samouprave znači dakle uvažiti lokalnu samoupravu, kao temeljni oblik demokracije i decentralizacije vlasti, tako da država za potrebe izvođenja procesa javnog upravljanja osnuje takve uže teritorialne zajednice, u kojima će njihovi građani samostalno odlučivati o javnim poslovima lokalnog karaktera. U tom svjetlu ustavno načelo lokalne samouprave ujedno je ustavnopravno jamstvo za samostalnost, autonomiju, demokratizaciju i samoupravu lokalnih zajednica.

Lokalnoj samoupravi namijenjeno je posebno poglavlje Ustava (čl. 138.–144.). Ustav ovlašćuje zakonodavca da zakonom osniva općine i određuje njihovo područje. Građani Slovenije ostvaruju lokalnu samoupravu u općinama i drugim lokalnim zajednicama, a u nadležnost općine spadaju lokalni poslovi i uz određene uvjete i pojedinačni zadaci iz državne nadležnosti. Za financiranje lokalnih zadataka općina se osigurava vlastitim izvorima, prema potrebi i sredstvima države. Pokrajina (regija) trebala bi obavljati lokalne poslove šireg značaja, zakonom određene poslove regionalne važnosti i pojedine poslove iz državne nadležnosti. Ustav još određuje da državni organi nadziru rad organa lokalnih zajednica u pogledu zakonitosti.

Iz ustavnog koncepta proizlazi da je lokalna samouprava poseban oblik raspodjele vlasti (u institucionalnom i funkcionalnom smislu)⁹ i poseban oblik upravljanja javnim poslovima. U procesu upravljanja javnim poslovima nadležnost između države i općina razgraničena je tako da općine samostalno, prema demokratskim načelima i načelu decentralizacije, u svoje ime i preko svojih organa, za svoj račun i po pravilu vlastitim sredstvima izvršavaju sve obaveze koje diktiraju svakodnevne potrebe ljudi na njihovu području i kojih opseg i priroda to dopuštaju. U tom opredjeljenju izraženi su bitni elementi lokalne samouprave, u prvom redu njezina funkcionalna, organizacijska i financijska autonomija.

⁸ U osnovne poslove lokalne samouprave centralna vlast ne može posezati, a da prije toga ne promijeni Ustav.

⁹ Slično kao Ustavni sud (odluka U-I-57/06): »Ustavopravna teorija govori u vezi s time o vertikalnoj diobi vlasti. To znači da je lokalnim zajednicama već Ustavom određena nadležnost uređivanja javnih poslova lokalnog karaktera i u tom dijelu ovlaštene su za izvršavanje vlasti.«

Lokalna samouprava crpi svoju moć neposredno iz Ustava. Ustav isto tako određuje granice njezina djelovanja i nadzora nad djelovanjem. Ustav je pri uređenju državnog sustava pored polazišta kao što su sudjelovanje građana u državnoj vlasti preko izbora, dioba vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, parlamentarni sustav, načelo legaliteta i sl. u polazišta ubrojio i lokalnu samoupravu i decentralizaciju državne vlasti (usp. Poročevalec, 1990: 20).

Lokalna samouprava može se podrazumijevati i kao instrument koji s jedne strane štiti od pretjeranog centralizma, a s druge služi demokratizaciji centralne državne vlasti. Ona može međusobnom suradnjom i stvaranjem uvjeta za raspravu bitno poboljšati svoj politički legitimitet.¹⁰ Proces oživotvorenja lokalne samouprave kao oblika decentralizacije iskazuje se u immanentnom traženju ravnoteže između centripetalnih i centrifugalnih sila. Što je viši stupanj decentralizacije, veća je potreba za interakcijom i institucionalnom povezanosti između sustava kao cjeline i njegovih dijelova. Ustav u tu svrhu predviđa dvije razine lokalne samouprave i poseban organ na državnoj razini.¹¹

3. Struktura lokalne samouprave

Uz daljnji razvoj lokalne samouprave u Sloveniji vezana je i njezina struktura, prije svega pitanje uspostavljanja lokalne samouprave na drugoj razini.¹² Struktura lokalne samouprave postavlja se kao temeljno pitanje njezina uređenja, a to je u velikoj mjeri zaposlilo i ustavodavaoca odmah nakon osamostaljenja države. Pitanju formiranja pokrajina polagalo se najviše pozornosti, od naziva do samog oblikovanja. Mišljenja su bila čak dijametralno suprotna, pa su neki tvrdili da pokrajine (taj je naziv bio najprihvatljiviji za većinu sudionika u raspravama) nisu potrebne, jer bi proces regionalizacije mogao značiti istovremeno i federalizaciju države, dok

¹⁰ EPLS također zahtijeva da se lokalne vlasti pitaju za mišljenje, koliko je to moguće, pravovremeno i primjereno, prilikom donošenja planova i odlučivanja o svim stvarima koje se neposredno odnose na njih. To se odnosi na poslove iz njihova djelokruga, kao i izvan njega, ako se odnose na njihovu ulogu i položaj.

¹¹ Usp. odredbe čl. 96. i 97. Ustava, koje određuju sastav i nadležnost Državnog savjeta, kao drugog doma parlamenta.

¹² Subnacionalna razina postaje sve važnija razina upravljanja u nacionalnim državama, a njezin je utjecaj znatno ojačao i s obzirom na europski kontekst (v. Đulabić, 2006: 156).

su drugi opet tvrdili da će razvoj lokalne samouprave stati na pola puta, bez uspostave druge razine lokalne samouprave, pa će tako biti otežano i uvažavanje teritorijalnih interesa u politici na državnoj razini.¹³

Iako je prevladao stav da je druga razina lokalne samouprave potrebna, nije bilo suglasnosti o pitanju kako to postići. Ono što su zagovornici obveznog formiranja pokrajina shvaćali kao mehanizam i dodatno jačanje ustavnog jamstva lokalne samouprave,¹⁴ protivnici su razumjeli kao ograničavanje lokalne samouprave i nedopušteno posezanje u njezinu autonomiju.

U lokalnim stvarima ponekad je riječ o poslovima koji premašuju granice lokalnih zajednica, ali su ipak po svojoj prirodi još uvijek lokalni i nisu državne važnosti. Na drugoj pak strani i poslovi državnog značaja i uz njih vezane odluke često imaju znatan uticaj na rad lokalne samouprave. Ako je jednostupanjska, u pravilu ima manje mogućnosti za realizaciju lokalnih interesa pri donošenju odluka na državnoj razini. Dolazi do suprotstavljanja i polarizacije u odnosu između države i lokalnih zajednica, gdje slabiji obično izvuče kraći kraj. Zbog toga bi pokrajine trebale popuniti taj međuprostor između prevladavajućih malih općina i države.¹⁵ Na taj način ograničile bi moć države spram lokalne samouprave i ujedno djelotvorno pridonijele efikasnijem upravljanju javnim poslovima.¹⁶ Zbog tih je razloga

¹³ Usp. Magnetogram, 1990. Teza o ugrožavanju jedinstva tek nastale države pri usvajanju Ustava 1991., prema mišljenju nekih, pridonijela je pobjedi protivnika regionalizacije (šire u: Ribičić, 2006: 145).

¹⁴ Upozoravali su da će velik broj malih i stručno nejakih općina uz odsutnost druge razine lokalne samouprave uzrokovati velik raskorak prema centarima moći na državnoj razini. Također su sumnjali u formiranje pokrajina ako to zavisi samo od dobrovoljne odluke općina.

¹⁵ U teoriji se kao uzoran primjer reforme lokalne samouprave u smislu jačanja regija navodi Italija (v. Manojlović, 2008: 1102), gdje je centralna državna vlast, sukladno načelu supsidijarnosti, prepustila regionalnim vlastima, provincijama i općinama, niz upravnih poslova (šire u: Klarić, 2005: 174 i 175).

¹⁶ Moć države u odnosu prema lokalnim zajednicama razmjerna je: (1) stupnju razdrobljenosti lokalnih zajednica, (2) njihovoj razvojnoj raznolikosti, (3) ograničenju njihovih nadležnosti, (4) njihovoj međusobnoj nepovezanosti i (5) nesposobnosti pri (su)kreiranju zakonodavstva. Zakoni koje donosi parlament mogu biti za njih nepovoljni, preopsežni i prezahtjevni, a uz to male općinske uprave u malim općinama moraju udovoljiti jednakim zahtjevima kao i sve druge općine (npr. priprema proračunskih dokumenata). Lokalne zajednice pitaju se kako u granicama postojećeg zakonodavstva potražiti najbolja rješenja, sugovornika u potrazi za odgovorima nema, a još je manja mogućnost da te zakone kreiraju. Uz takva pitanja zakonitim putem gaze se mnoga područja društvenog života, uz odsutnost neke međupravopolitičke razine 211 općina (212. općina Ankarana počinje s radom tek 2015.). Između njih postoje i takve općine koje u općinskoj upravi nemaju ni pet zaposlenih.

u procesu donošenja Ustava živjela ideja o dvodomnom predstavničkom organu, u kojem bi drugi dom predstavljao šire lokalne zajednice. Pitanje strukture lokalne samouprave bilo je cijelo vrijeme u neposrednoj vezi s pitanjem strukture parlamenta.

4. Lokalna samouprava u okviru ustavnog načela diobe vlasti

Ustav određuje da je u Sloveniji vlast u rukama naroda, a građani je izvršavaju neposredno i putem izbora po načelu diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu. Građani imaju pravo i sudjelovati pri upravljanju javnim poslovima. Uzimajući u obzir preambulu EPLS po kojoj su lokalne vlasti jedan od glavnih temelja svakog demokratskog sustava, ustavno pravo sudjelovanja u upravljanju javnim poslovima najneposrednije se izvodi na razini općina kao temeljnih lokalnih zajednica (usp. čl. 3. i 44. Ustava).

Na koji je način organizirana vlast, kako su organizirane pojedine državne funkcije vlasti, pitanje je kojim se stalno bavi ustavnopravna znanost. Zajedno s razvojem moderne države formirale su se tri klasične funkcije vlasti, kao mehanizam obrane od zloupotrebe vlasti. Svaka izrazita prevađa jednoga nosioca funkcije vlasti nad drugim znači da je bit načela diobe vlasti ugrožena i da je sustav kao cjelina oslabljen. S organizacijskog i funkcionalnog gledišta u praksi se ne ide na čistu podjelu vlasti, a to i više važi za parlament. Svaka od klasičnih funkcija vlasti može imati više nositelja (npr. šef države i vlada kao predstavnici izvršne funkcije, podjela zakonodavnog organa na donji i gornji dom i sl.), na drugoj strani neku nadležnost, koja je specifična za jednu granu vlasti, nalazimo u sferi druge grane (npr. delegirano zakonodavstvo, izbori i imenovanja, upravno odlučivanje itd.).¹⁷

Razvoj društva donosi stalno različite podjele funkcija vlasti, različite odnose među njihovim nositeljima i nov oblik suradnje i traganja za novom ravnotežom u okviru društvene i političke moći.¹⁸ Slovenski je Ustav dao općinama nadležnost za uređivanje javnih poslova lokalne važnosti i time

¹⁷ U teoriji se govori o harmoniji i o sudjelovanju vlasti, o participaciji vlasti pri izvođenju raznih funkcija i slično (v. Krbek, 1943: 18).

¹⁸ U teoriji se naglašava da se demokratski potencijal pojedine zemlje mjeri činjenicom koliko je ona kadra apsorbirati različite tenzije u tim odnosima (šire Đulabić, 2006: 159–162).

ovlast za izvršavanje vlasti. Lokalna samouprava temelj je državnog sustava i predstavlja oblik vertikalne organizacije i djelovanja vlasti. U tom smislu lokalna samouprava znači prijenos državne odgovornosti određenog dijela javnih poslova na lokalne odnosno regionalne organe vlasti. Zbog toga je vrlo važno pitanje njezinog odnosa prema državi.

Lokalna samouprava ima u sustavu diobe vlasti dvojno značenje. U procesu društvenog upravljanja istovremeno je institucionalna i instrumentalna razina. Lokalne zajednice nositelji su vlasti na svom području, njihovi organi imaju pravo uređivati određene društvene odnose (općim i apstraktnim pravilima određuju prava i obaveze fizičkih i pravnih osoba na svom području). Pravila lokalnih zajednica time postaju izvor prava. U tom smislu lokalna samouprava nastaje kao posebna grana vlasti u sustavu kočnica i ravnoteže.¹⁹ Na drugoj strani opet lokalna samouprava predstavlja dio javne uprave koja se isto tako brine za izvršavanje propisa. Riječ je o decentralizaciji na području izvršne funkcije, koja se odražava u nadležnosti lokalnih zajednica tako što pojedinim pravnim aktima odlučuje u sasvim konkretnim (upravnim) poslovima.²⁰

Slično kao što je kod podjele funkcija vlasti na horizontalnoj razini potreban odgovarajući sistem kočnica i ravnoteže među njihovim nositeljima, tako je i na vertikalnoj razini potrebno uspostaviti odgovarajuću ravnotežu između državnih organa i tijela lokalnih zajednica. Takvu ravnotežu trebalo bi postizati samoupravnim djelovanjem lokalnih zajednica i njihovim sudjelovanjem u nastajanju propisa u okviru zakonodavne i centralne izvršne vlasti. Jedno i drugo znači istodobno ograničavanje državne vlasti.

5. Lokalna samouprava kao strukturni element parlamenta

Koncept slovenske lokalne samouprave više-manje je u neposrednoj vezi i sa samom strukturom parlamenta u kojem su pored općih zastupljeni i po-

¹⁹ Svojim udjelom u vlasti daje sličan doprinos kao dioba vlasti na horizontalnoj razini (v. Pusić, 1963: 40). Usp. Herzog, 1993: 393; Kelsen, 1951: 292–298; Koprić, 2002: 207 i 223.

²⁰ U tom pogledu moguće ju je uspoređivati s državnom upravom, međutim od nje se bitno razlikuje jer njezini organi nisu vezani na obvezne upute centralnih organa. I više od toga, državni organi moraju u određenim primjerima sami postupiti po propisima koje su donijeli organi lokalnih zajednica.

sebni društveni interesi. Taj koncept temelji se na općinama i oblikovanju pokrajina i razlikuje se od nekadašnjeg komunalnog sistema. Novi sadržaj i ustavni položaj lokalne samouprave imaju uticaj na odnos prema državi. Iako su lokalne zajednice relativno samostalne i u nekom smislu čak izvan državne sfere, zbog svoga karaktera vlasti (pravo da uređuju vlastite, tj. lokalne poslove, provedba državnih propisa i sl.), još uvijek su dio šire vlasti. Njihova uloga i položaj traže povezivanje i koordinaciju s državnim organima. Ako je lokalna samouprava stvarna i na visokom stupnju razvoja, karakteristični odnosi s centralnom vlašću slični su onima koji važe u federalnim i regionalnim državama. U oba slučaja riječ je o vertikalnom odnosno teritorijalnom obliku diobe vlasti.²¹

Iz samog sadržaja lokalne samouprave, koja već svojim pojmom označuje pravo i sposobnost lokalnih vlasti da u granicama zakona upravljaju bitnim dijelom javnih poslova u okviru svojih nadležnosti i u korist lokalnog stanovništva, proizlazi pravo lokalnih zajednica do određenog stupnja autonomije. Upravljanje lokalnim poslovima uključuje i nadležnost za njihovo normiranje, što dovodi do toga da imamo na istom teritoriju praktično dvojnu vlast, koje ograničavaju jedna drugu.²² U svakom slučaju ipak je njihova autonomija izvedena i proizlazi iz više, suverenije vlasti.

Slično kao federalne jedinice, i lokalne zajednice mogu biti zastupljene u državnom parlamentu ili na neki drugi način sudjeluju u stvaranju zakonodavstva. Na taj način daje im se mogućnost sprečavanja donošenja za njih nepovoljnih odluka.²³ Sukladno odredbama EPLS, koji je dio unutrašnjeg pravnog poretka Slovenije, slovenske lokalne zajednice morale bi imati mogućnost djelotvornog sudjelovanja u donošenju državnog zakonodavstva (npr. odredbe čl. 4., 9. i 10. EPLS).

²¹ U slovenskoj teoriji pitanje strukture parlamenta i posebno uloge teritorijalnog predstavništva u njemu aktualno je stoljeće unazad. Teoretičari su razmišljali o gornjem domu kao predstavniku svih socijalno-gospodarskih činitelja u državi, kao i o sudjelovanju teritorijalnih autonomnih zastupstava u zakonodavstvu (v. Vošnjak, 1920: 198–203. i Steska, 1920: 1–20).

²² Primjer je za tu tvrdnju npr. nadležnost lokalnih vlasti na području uređenja prostora, kada je i državna vlast podvrgnuta postupanju na temelju propisa lokalnih zajednica i sukladno tim propisima. Slično važi i u primjerima zajedničke odnosno paralelne nadležnosti (npr. na području primarnog zdravstva, kulture i sl.).

²³ Na Konferenciji o EPLS (Barcelona, 23.–25. 1. 1992.) u zaključcima je bilo posebno istaknuto da djelotvoran sustav lokalne demokracije i uvažavanje lokalne autonomije traže da lokalne vlasti moraju biti sposobne sudjelovati u pripremi unutarnje politike i zakonodavstva koje se odnosi na njihovo područje nadležnosti (šire u: Poročevalec, 1992: 5).

Pored toga što je lokalna samouprava vertikalni oblik podjele vlasti i time oblik nadgledanja državne vlasti, predstavlja i jednu od formi ostvarivanja ustavnog prava na sudjelovanje u upravljanju javnim poslovima, koja uključuje i odlučivanje na državnoj razini. Nositelji lokalnih interesa mogu ostvarivati pravo sudjelovanja u upravljanju javnim poslovima na razne načine, najviše preko izbora svojih predstavnika u predstavnička tijela, ili na neki drugi način sudjeluju pri odlučivanju na centralnoj razini.²⁴ U Državnom vijeću RS nalazi se posebno zastupstvo lokalnih interesa, što znači da je lokalna samouprava jedan od strukturnih činitelja parlamenta koji posredno utječe na kvalitetu njegova rada. Parlament može na taj način pored općih političkih interesa, zastupanih u prvom redu u općim predstavničkim tijelima kojih su glavni nositelji političke stranke, odražavati i interese teritorijalnih jedinica.²⁵

6. Oblici sudjelovanja lokalnih zajednica pri donošenju državnih propisa

Lokalne zajednice u slovenskome pravnom sustavu nemaju položaj izvršnih organa centralne vlasti. Za lokalne zajednice važi univerzalna nadležnost pri upravljanju lokalnim javnim poslovima. Između njih i države nije toliko riječ o hijerarhijskom odnosu, ali taj odnos zahtijeva ipak međusobno sudjelovanje, koje diktira najširi javni interes na raznim područjima društvenog života. Ustavne odredbe o strukturi i nadležnosti lokalne samouprave nisu baš opsežne i označavaju samo načelni dogovor o prirodi i obujmu lokalne samouprave, koji moraju točnije razraditi bilo državni propisi, bilo propisi lokalnih zajednica. Takva su ustavna rješenja prednost

²⁴ U vezi s formiranjem druge razine lokalne samouprave i s participacijom njezinih interesa na razini državnog predstavničkog organa, logično se javlja upozorenje da ni svaakva regionalizacija države nije odgovarajući temelj za formiranje drugog parlamentarnog doma, jer bi u slučaju uvođenja pokrajina kao dekoncentriranih jedinica države (ne i stvarno širih samoupravnih lokalnih zajednica) takav regionalni dom bio besmislen (Ribičič, 2007: 333 – autor svoj stav podupire primjerom hrvatskih županija).

²⁵ Teritorijalni model predstavnštva u teoriji je sve popularniji diljem svijeta (Russell, 2001: 115). Npr. prema izričitoj odredbi francuskog Ustava (čl. 24.), u parlamentu se mora osigurati predstavnštvo teritorijalnih jedinica; prema mišljenju teorije, pri uključivanju lokalnih interesa na državnoj razini riječ je o sličnoj zastupljenosti koja je uvažena u federativnim i regionalnim državnim uredenjima, što daje lokalnim vlastima velike mogućnosti utjecanja na odluke donesene na višim razinama (Meny, 1998: 117). O zastupljenosti teritorijalnih jedinica na državnoj razini v. Štrus, 2008: 43–45.

jer omogućuju oblikovanje netipskih lokalnih zajednica i uspostavljanje lokalne samouprave, sukladno mjesnim prilikama i specifičnim uvjetima pojedinih područja države. Koliko može takva kreativnost doći do izražaja u praksi i hoće li načelo samoorganizacije na području lokalne zajednice ostati samo na deklarativnoj razini, zavisi prije svega od propisa koji nastaju na temelju ustavnih normi.

Pri razgraničenju nadležnosti između države i lokalne samouprave ponajviše dolaze do izražaja glavna pitanja u njihovim međusobnim odnosima. To su pitanja pravne, financijske, organizacijske, personalne i druge prirode, koje jednom riječju označujemo kao pitanje mogućnosti i adekvatnosti međusobnog utjecaja prilikom izvođenja njihovih funkcija. U vezi s time država je u prednosti jer postavlja temelje za svestrani utjecaj svojih organa na organizaciju i djelovanje lokalne samouprave. Istovremeno od države zavisi, naročito u brizi za integraciju različitih interesa i očuvanje vlastite organske cjelovitosti, koliko će i kako lokalni interes participirati u izvođenju državnih funkcija. Svakako to sudjelovanje znači oblik suzivanja normativne funkcije države i istovremeno jačanje uloge i položaja lokalne samouprave.

Kolikogod imaju država i lokalna samouprava svaka svoj autonomni djelokrug, ipak ne mogu djelovati sasvim odvojeno jedna od druge. Njihovi zadaci i ciljevi imaju zajedničke dodirne točke, na kojima dolazi do izražaja regionalno gledište javnog upravljanja, kojeg je bit u uspostavljanju jednako-mjernog i sukladnog razvoja države kao cjeline. Sve to pretpostavlja tijesnu i intenzivnu suradnju lokalnih zajednica s državnim institucijama prilikom donošenja temeljnih društvenih odluka, kao i pri stvaranju temelja za njih.

Sudjelovanje subjekata iz okruženja lokalne samouprave u državnome djelokrugu različito je od slučaja do slučaja, bilo da je institucionalizirano ili neformalno, prividno ili stvarno, obavezujuće ili samo konzultacijske prirode, s neposrednim ili posredničkim utjecajem. U odnosu između lokalne samouprave i države, u pogledu zastupljenosti lokalnih interesa u postupku donošenja državnih propisa, stavovi lokalnih zajednica dolaze do izražaja u zakonodavnom postupku i djelovanje Državnog vijeća. Neformalno su lokalni interesi, takoreći još jučer, bili zastupljeni u Državnom zboru preko mnogobrojnih poslanika, koji su u istoj osobi predstavljali i župane (načelnike) općina.²⁶

²⁶ Ova dvojnost služila je kao metoda rada u svakom sazivu Državnog zbora, a u stručnoj javnosti nikada nije uživala potporu i povjerenje. Dvojni funkcionari u praksi su stvarali nejednakost među općinama (npr. pri donošenju državnog proračuna u koji su uključeni izdaci za investicije na lokalnoj razini). Opći predstavnički organ preobražavao se najčešće u

Državni zbor (parlament) mora prije donošenja zakona i drugih propisa koji se odnose na ovlasti lokalne zajednice dobiti njihovo mišljenje. Ako se propis odnosi na neku lokalnu zajednicu i poseže u njezine ovlasti, Državni zbor dužan ju je upoznati s namjerama takvoga propisa prije njegovog usvajanja.²⁷ Na taj se način štite interesi lokalne zajednice i konkretiziraju načela EPLS.

Obveznost Državnog zbora sažeto pouzima njegov Poslovnik, koji je u tome precizniji i konkretniji.²⁸ Kada je u zakonodavnom postupku predložen zakon kojim se poseže u položaj lokalnih zajednica ili se njime prenosi na lokalne zajednice izvršavanje pojedinih poslova iz državne nadležnosti,²⁹ njegov predsjednik mora već na samom početku zakonodavnog postupka pozvati nadležne organe lokalnih zajednica da o takvom zakonu daju svoje mišljenje.³⁰

Sudjelovanje lokalnih zajednica u zakonodavnom postupku ne zavisi od dobre volje Državnog zbora, nego je demokratski izraz obostranih potreba i koristi. To je obveza osigurati općinama izražavanje stavova, a na drugoj strani Državnom su zboru time omogućene optimalne odluke. ZLS ne veže Državni zbor da se opredijeli o stavovima lokalnih zajednica, ali to posebno određuje njegov Poslovnik.³¹

reprezentanta lokalnih zajednica, dok je značenje Državnog vijeća, koje bi trebalo kao drugi dom zastupati lokalnu samoupravu u parlamentu, sve više slabilo.

²⁷ Čl. 94/1. ZLS. Vlada (i svaki ministar) mora prije prijedloga zakona Državnome zboru, za donošenje i prije donošenja drugih propisa iz svoje nadležnosti koji posežu u prihode općina osigurati odgovarajuće sudjelovanje udruženja općina.

²⁸ U teoriji postoji stav da je zahtjev za mišljenjem lokalnih zajednica u suprotnosti s reprezentativnim mandatom poslanika i zato nije u skladu s Ustavom (tako Igličar, 2003: 81). Takvo je gledanje prestrogo, jer su to konkurentne ustavne odredbe o slobodnom djelovanju predstavnika građana i o ostvarivanju općeg prava upravljanja javnim poslovima, gdje bi posezanje druge u prvu vjerojatno izdržalo test razmjernosti. Konačno, i sam Ustav izričito predviđa sudjelovanje općina kad je riječ o formiranju pokrajina (čl. 143/2.).

²⁹ Prije zadnje promjene Ustava 2006. (Sl. l. 68/06), Državni zbor morao je za prijenos poslova državne važnosti općinama pribaviti njihovu suglasnost. Formalno takvih prijedloga nikada nije bilo, a u praksi to se dešavalo bez suglasnosti općina. Takvi su primjeri bili često predmet ustavnih sporova (prim. odluke br. U-I-16/98, U-I-113/98, 42/00, U-I-359/98, 89/99 i U-I-71/00).

³⁰ Čl. 145/1. PoDZ-1-UPB1. Taj rok ne smije biti kraći od 30 dana, u slučaju rasprave o prijedlogu zakona po hitnom postupku ne smije biti kraći od 15 dana. ZLS nema posebnih odredbi o tome koji je općinski organ (općinsko vijeće ili možda načelnik) nadležan za oblikovanje takvih stajališta; međutim, to je bez sumnje općinsko vijeće, koje je najviši organ odlučivanja u svim poslovima u okviru prava i dužnosti općine.

³¹ V. čl. 145/2. PoDZ-1-UPB1 koji određuje da se matično radno tijelo Državnog zbora mora opredijeliti o mišljenju lokalnih zajednica.

Državni zbor u praksi nije poštovao odredbe ZLS i vlastitog Poslovnika. Slično je bilo i s organima izvršne vlasti. Upozorenja općina i njihovih udruga državnim organima o neprihvatljivosti njihova postupanja bila su česta i opravdana.³² Takvim se postupanjem mogu općinama nanijeti nepredvidljivi troškovi, jer nove poslove ne mogu provoditi bez istovremenog osiguranja financiranja tih poslova.

Mišljenja koja u zakonodavnom postupku općine daju Državnome zboru moglo bi umjesto njih djelotvornije i uspješnije posredovati i braniti Državno vijeće kao zastupnik lokalnih interesa. Time bi se pojačala njegova uloga, ali i povećali pritisci, pa tako i odgovornost zakonodavnog organa. Državno vijeće, koje predstavlja u okviru zakonodavne funkcije oblik realizacije diobe vlasti na horizontalnoj razini, samim tim sprečava i potpunu koncentraciju, monopol i samovolju zakonodavne vlasti.³³ U suprotnom slučaju svaka bi vladajuća koalicija koja djeluje i kroz vladu i zakonodavno tijelo imala otvoren put za oblikovanje većine zakonodavstva prema vlastitoj mjeri odnosno prema mjeri elita pojedinih političkih stranaka.

Premda su lokalni interesi u Državnom vijeću zastupljeni sa 22 člana, to je više nego što imaju sve ostale interesne grupe zajedno,³⁴ ostaje problem nepovezanosti između Državnog vijeća i općina. To je na jednoj strani posljedica nezavršenog procesa izgradnje lokalne samouprave (teritorijalno zastupstvo u Državnom vijeću ni danas nema odgovarajuće interesne jezgre), a na drugoj strani nedorečenosti samog Državnog vijeća, koje se pojavljivalo u različitim fazama nastajanja Ustava kao alternativno rješenje u budućoj strukturi parlamenta i tek u posljednjoj fazi kao novo rješenje, umjesto tadašnjih alternativa.³⁵ Zbog toga je njegov status drugog doma parlamenta u teoriji i praksi još i do jučer pod velikim upitnikom (šire Senčur, 2009).

7. Aktualni problemi slovenske lokalne samouprave

Probleme suvremene slovenske lokalne samouprave najlakše je prikazivati pomoću bitnih elemenata lokalne samouprave, uz uvažavanje ustavnog

³² O takvim preprekama u radu općina više u: Katič, 2009: 60.

³³ Njegove nadležnosti (suspenzivni veto itd.) određuje čl. 97. Ustava.

³⁴ Po čl. 96. Ustava taj organ ima 40 članova koji su predstavnici nositelja socijalnih, gospodarskih, profesionalnih i lokalnih interesa.

³⁵ Povijesni razvoj parlamentarizma i dvodomnosti potvrđuje da je dvodomni sustav obično posljedica političkog kompromisa između suprotnih interesa pojedinih društvenih grupacija (Olson, 1999: 304).

koncepta lokalne samouprave i usmjerenja koja proizlaze iz odredbi EPLS. Premda su i Ustav i ZLS doneseni prije potpisa i ratifikacije Povelje, njezin je sadržaj služio kao osnova već u fazi njihove pripreme (Poročevalec, 1990: 16).³⁶ Postoji još i mnogo drugih propisa koji reguliraju različita područja vezana uz lokalnu samoupravu (npr. lokalni izbori, financiranje općina, upravljanje lokalnim javnim financijama, prostorni planovi, postupanje sa stvarnom imovinom općina, izvođenje javnih službi itd.).

S teritorijalnog i funkcionalnog gledišta karakteristika je slovenske lokalne samouprave velik broj premaleni općina³⁷ i odsutnost druge razine lokalne samouprave, koja bi mogla preuzeti koordinacijsku ulogu između države i općina. Broj malih općina rastao je u svakom razdoblju, sve veći njihov broj sve je teže izvršavao svoje zadatke. Sukladno s načelom supsidijarnosti (čl. 4. EPLS),³⁸ prednost decentralizacije je i u tome što se lakše izvršavaju lokalni poslovi na užem području, zbog boljeg poznavanja lokalne okoline, lakše mobilizacije lokalnih potencijala, veće ekonomičnosti i jednostavnijih postupaka. Po načelu supsidijarnosti zato javne poslove trebaju izvoditi one vlasti koje su građanima najbliže. Dodjela posla drugoj vlasti opravdana je samo kada je riječ o posebnom obujmu ili prirodi tog posla ili pak prijenos na drugu razinu vlasti zahtijeva efikasnost, uspješnost i svrhovitost njezina izvršavanja. Drugim riječima, u određenim okolnostima izvršavanje nekih djelatnosti pogodnije je i primjerenije organizirati više centralistički (npr. zbog potrebe za većom koncentracijom sredstava, kadrova i sl.), dok je u drugim okolnostima (možda čak te iste djelatnosti) opet bolje izvršavati većom mjerom decentralizacije (npr. zbog potrebe za neposrednim sudjelovanjem ljudi i sl.).

Regionalizacija Slovenije je proces koji očito neće započeti još neko vrijeme. Lokalne zajednice zbog toga su ograničene samo na izvršavanje onog

³⁶ Ustavna komisija slovenske Skupštine uz raspravu o nacrtu odnosno o prijedlogu Ustava razmišljala je također o tome da se u ustavni tekst uključi veći dio odredbi EPLS, ali je potom prevladao argument racionalnosti pri oblikovanju ustavnog teksta (Magnetogram, 1990).

³⁷ Prosječan broj stanovnika slovenskih općina je oko 9.000, međutim gotovo polovina općina ima manje od 5.000 stanovnika. Krivnju za to snosi u cjelini Državni zbor, koji nije postupao sukladno pravilima koje je sam odredio i iznimke po ZLS u vezi s minimalnim kriterijem o broju stanovnika samovoljno mijenjao u pravilo. Postojeći sistem financiranja još uvijek podupire daljnje usitnjenje općina.

³⁸ O ulozi i značenju tog načela za lokalnu samoupravu više u: Vlaj, 2006: 25–29, i Moussis, 2002: 28.

dijela javnih poslova koji se shvaćaju kao lokalni javni poslovi.³⁹ S obzirom na to da se izvorne nadležnosti i ne razlikuju mnogo od općine do općine (teško je naime zamisliti da je neki lokalni posao u jednoj općini nazvan kao lokalni, dok u drugoj općini gubi tu karakteristiku), to je dodatna prepreka za proširenje opsega poslova koje bi općine mogle izvršavati kao vlastite poslove. Ta prepreka ima svoj korijen u različitosti slovenskih općina i zbog toga za manji broj lokalnih javnih poslova nije kriva ustavna definicija tog pojma.⁴⁰

Razlog što postoje općine koje nisu sposobne obavljati sve poslove javnog značaja često je i u državnim propisima, koji reguliraju područja djelovanja lokalnih zajednica. Hipertrofija tih propisa onemogućuje normalno i zakonito poslovanje općina.⁴¹ Riječ je o općem problemu, kada isti propisi važe za državne organe kao i organe lokalnih zajednica, a da nisu poštovane specifičnosti uređenja lokalne samouprave i razlike među općinama.⁴² Neke raspolažu onakvom javnom strukturom kakvu dopušta njihov materijalno-financijski temelj.⁴³ Takav režim u suprotnosti je s načelom supsidijarnosti kao jednim od temeljnih načela EPLS.

³⁹ U Nacrtu Ustava najprije je određeno da je općina nadležna za uređivanje i obavljanje poslova koji posežu u prihode i prava građana na njezinu području, da bi se kasnije u radnom tekstu Prijedloga Ustava od dana 22. 11. 1991. (br. 001-01/89-2) u nadležnost općine svrstali poslovi općeg značaja koje općina može samostalno obavljati i koji se odnose samo na stanovnike općine. Lokalni poslovi ušli su u tekst Ustava tek u posljednjoj redakciji Prijedloga Ustava. Tekst da su u nadležnosti općina svi lokalni poslovi koje općina može uređivati samostalno mogao bi se razumijeti i tako da određena područja zakon i ne može regulirati po svojim, ako su već uređena općinskim propisima.

⁴⁰ Pojam lokalnog javnog posla u odredbi čl. 140/1. Ustava pravno je neodređen pojam, ali je njegov sadržaj moguće odrediti od primjera do primjera u okviru elemenata koje sadržava ustavno određenje. Ustavni sud već je više puta obrazložio sadržaj i okvir tog pojma (primjerice odluke br. U-I-215/96, 101/99 i U-I-97/05) i naglasio da su glavni kriteriji određenja: priroda stvari, primjerenost općine za izvršavanje određenih poslova i kriterij pretežnosti (da se pretežno odnosi na stanovnike lokalne zajednice); zakonodavac mora uvijek kada se pojedini posao odredi kao nova, izvorna nadležnost općine jer je lokalnog karaktera, prilagoditi istovremeno i sustav financiranja i omogućiti općini bar suodlučivanje pri izvršavanju tog posla (više o tome Senčur, 2009a: II–VI).

⁴¹ Analiza revizijskih izvještaja Računskog suda RS o poslovanju lokalnih zajednica to nesporno potvrđuje.

⁴² Poseban problem su nekretnine; petnaest godina nakon završetka privatizacije nekadašnje društvene imovine ona još uvijek nije u cjelini podijeljena, ni knjigovodstveno, ni fizički, između države i općina.

⁴³ S time je povezana i problematika stvaranja uvjeta za rad zaposlenih u općinskim upravama. Platni i službenički sustavi koji važe za cjelokupnu javnu upravu ne daju općinama manevarski prostor, odnosno mogućnost financijskog mehanizma u smislu odgovaraćeg varijabilnog dijela plaće i lokaliteta kraja.

Mogućnosti za povećanje opsega poslova koje bi izvršavale općine povećane su promjenom uvjeta za prijenos poslova iz državne nadležnosti na njih.⁴⁴ Ipak, takav je prijenos suočen sa značajnim preprekama, baš u premalnim općinama koje su u većini slučajeva nesposobne izvršavati neki veći opseg državnih poslova. To potvrđuje i praksa, pa tako do sada imamo jedan primjer ili možda dva primjera takvih transfera.⁴⁵

U ovo bi vrijeme zbog toga došao u obzir još poneki prijenos iz državne nadležnosti na općinu, ali samo za određeni broj općina,⁴⁶ svakako uz maksimalno promišljenu i svestrano dorečenu implementaciju takvog prijenosa. Vjerojatno će se tek uvođenjem druge razine lokalne samouprave otvoriti mogućnosti za ponovno razgraničenje poslova između države i lokalne samouprave.⁴⁷ Time će se postupno otkloniti strog i neracionalan paralelizam pri izvršavanju javnih poslova. S organizacijskog gledišta postavljaju se pitanja u vezi s odgovarajućim odnosima među organima općine. Stanovnici ostvaruju pravo na lokalnu samoupravu preko demokratsko izabranih predstavničkih organa, skupština ili vijeća, koji mogu imati odgovorne izvršne organe. Organi općine su općinsko vijeće, župan (gradonačelnik) i nadzorni odbor. Sukladno načelu diobe vlasti, organi ulaze međusobno u različite odnose u okviru unaprijed određenih nadležnosti i međusobno se ograničavaju u smislu uravnoteženja.

Općinsko vijeće, kao najviši organ odlučivanja o svim predmetima u okviru prava i dužnosti općine, obavlja pored funkcije odlučivanja također izbornu i nadzornu funkciju, ali to ne znači da nema ograničenih ovlasti. Jasno određivanje nadležnosti nositelja vlasti važi i za područje lokalne samouprave.⁴⁸ To znači odvajanje normativne i izvršne grane vlasti, što je

⁴⁴ Ustavnim zakonom o izmjenama čl. 121., 140. i 143. Ustava iz 2006. ukinuta je suglasnost općina koja je uvjetovala taj prijenos. Još uvijek država mora prijenos srediti zakonom i osigurati odgovarajuća sredstva.

⁴⁵ Takav su slučaj administrativni i stručni poslovi kod prikupljanja prijave podnositelja za sredstva državne pomoći, po čl. 43. Zakona o otklanjanju posljedica prirodnih nesreća.

⁴⁶ Po odredbi čl. 24/2. ZLS, zakonom se može odrediti da se izvršavanje pojedinih poslova prenese na sve općine, na gradske općine, na općine na određenom području ili na pojedinu općinu.

⁴⁷ U vezi s time npr. mislilo se na određene poslove iz državne nadležnosti koje su kreatori pokrajinskog paketa zakona do sada predvidjeli kao buduće izvorne zadatke pokrajine, pa takva dioba ne bi bila u skladu sa čl. 4/3. EPLS. Određeni zadaci mogli bi se prenijeti na izvornu nadležnost (svih) općina, s time što bi općine koje su ispod praga veličine izvršavale te zadatke u zajedničkim općinskim upravama.

⁴⁸ Suprotan je Šmidovnikov stav da se u lokalnoj zajednici ne može govoriti o diobi vlasti jer se u lokalnim poslovima ne ide za diobom nadležnosti (Šmidovnik, 1995: 111).

u usporedbi s diobom na državnoj razini dosljedno izvedeno jer su općinsko vijeće i župan zbog svoga neposrednog izbora u većoj mjeri samostalni i nezavisni jedan od drugoga.

Župan, koji je pored općinskog vijeća najvažniji organ općine, ima prema općinskom vijeću jači položaj nego kada bi ga birali među članovima vijeća, između članova samih.⁴⁹ Iako je župan izvršni organ, u određenoj je mjeri podređen općinskome vijeću (v. čl. 29. i 33. ZLS). S obzirom na to da nije neposredno odgovoran općinskom vijeću, vijeće ga ne može ni razriješiti dužnosti. Tu mogućnost opoziva nemaju ni birači. Župana može razriješiti samo Državni zbor, na prijedlog Vlade (čl. 90.b i 90.c ZLS). Na taj je način župan kao nositelj izvršne funkcije politički odgovoran samo zakonodavnom organu, ali ne i općinskom vijeću kao predstavničkom organu lokalne zajednice. Veća međusobna povezanost bila bi više u duhu odredbi EPLS (v. čl. 3/2. EPLS).

Nadzornom odboru dodijeljena je u tom sustavu funkcija najvišeg organa nadzora javne potrošnje u općini.⁵⁰ Kao što župan nije samo izvršni organ općinskog vijeća, a nadzorni organ nije njegovo radno tijelo, nego samostalni općinski organ, ni njegov mandat nije moguće mijenjati samovoljno, mimo propisanih postupaka. Njegovu samostalnost i nezavisnost omogućuje mu relativno stroga odvojenost funkcija, koja se uvažava na području lokalne samouprave.

Ostvarivanje financijske komponente lokalne samouprave treba temeljiti na načelima kao što su samofinanciranje, elastičnost, razmjernost, solidarnost i slično. Činjenica je da je većina prihoda općine određena izvan njihove zone utjecaja, a to predstavlja opasnost utjecanja centralnih vlasti na formiranje lokalne politike. Zbog toga je prekinuta i vitalna veza u odlukama koje se odnose na lokalne prihode i lokalne izdatke, što je osnova za odgovornost prema biračkom korpusu. Dolazi do sve većih razlika među općinama.⁵¹ U tim uvjetima sustav skreće u neku zanimljivu suprot-

⁴⁹ V. odluku Ustavnog suda br. U-I-39/95.

⁵⁰ U praksi je pitanje igraju li nadzorni odbori općina ulogu koja se od njih očekuje. Prema revizijskim izvještajima Računskog suda, ima previše nepravilnosti u poslovanju općina javnim sredstvima; na drugoj strani nadzorni odbori djeluju često kao (politički) saveznici župana odnosno županu suprotne političke opcije.

⁵¹ Za izjednačenost među općinama i zaštitu financijski slabijih općina predviđeno je financijsko poravnanje od države. Financijsko-materijalna komponenta lokalne samouprave ne obuhvaća samo pravo općine na vlastite izvore sredstava, nego i ostvarivanje načela solidarnosti s razvojnjo slabijim općinama (V. odluku Ustavnog suda br. U-I-24/07 te Ulbrich, 2003: 132).

nost. Mnoge općine ne mogu funkcionirati bez financijskog poravnanja od države, a s obzirom na to da su im sredstva za poravnanje bezuvjetno osigurana, to je samo poticaj za stvaranje novih financijski nesamostalnih općina.

Zakonodavac bi morao umjesto sadašnjeg sustava gole distribucije javnih sredstava, u kojem glavnu ulogu distributera igra država, stvoriti takav sustav financiranja općina pomoću kojeg stanovnici stvarno mogu ostvarivati lokalnu samoupravu.⁵² Općina je naime samo na temelju dovoljnog obujma vlastitih financijskih izvora⁵³ sposobna obavljati poslove koji spadaju u njezin djelokrug.⁵⁴ To izlazi iz načela razmjernosti, koji EPLS posebno naglašava.

Za odnos između države i lokalne samouprave, pored zaštite lokalne samouprave, važan je i nadzor nad njezinim djelovanjem. EPLS navodi kako je potrebna državna kontrola nad lokalnim vlastima prema unaprijed određenim modelima i unaprijed propisanim postupcima. To posezanje državnog nadzora neka bude razmjerno važnosti interesa koji se štite. Ustavni sud poništio je prvo uređenje ZLS, u kojem se propisuju uvjeti za raspuštanje općinskog vijeća odnosno razriješenje župana (također zbog razloga prekomjernosti uređenja).⁵⁵

Nova formulacija u članu 90.b ZLS još uvijek je nedostatna i nekonzistentna. Tu se postavlja pitanje smije li Računski sud zatražiti razrješenje župana kao odgovorne osobe općine na isti način kao za druge odgovorne osobe (također u slučaju nadzornog odbora općine), dakle pored razloga određenih u ZLS.⁵⁶ Na drugoj strani, bez obzira na dosljednost i uređenje okolnosti, uvjeta i postupaka za razrješenje župana odnosno raspuštanje općinskog vijeća, državni nadzor ostaje u praksi samo mrtvo slovo na pa-

⁵² Zakonodavac bi morao pored svega uključiti među uvjete za osnivanje novih općina stupanj njihove materijalno-financijske sposobnosti, čime se također iskazuje sposobnost lokalne zajednice za obavljanje poslova lokalne prirode.

⁵³ Kada se govori o vlastitim financijskim izvorima općine, misli se da je općina stvarno neposredan korisnik određenog izvora, bilo da je riječ o dažbini propisanoj od države ili općine. Financijski izvori lokalnih zajednica morali bi biti raznovrsni i prilagođeni kretanju troškova lokalnih zajednica pri obavljanju njihovih poslova, čime bi se izbjegli mogući rizici.

⁵⁴ Na području obavljanja javnih službi najveći je raskorak između propisanih poslova lokalnih zajednica i osiguranju sredstava za te svrhe.

⁵⁵ V. odluku Ustavnoga suda br. U-I-186/00.

⁵⁶ V. čl. 29. Zakona o Računskom sudu (ZRacS-1).

piru.⁵⁷ Državni nadzor funkcioniranja lokalne samouprave u prvom redu trebao bi osigurati viši stupanj pravne sigurnosti i onemogućiti samovolju, kao i realizaciju parcijalnih interesa koji su u suprotnosti s općim interesima. Taj je nadzor najčešće nedjelotvoran.⁵⁸

U vezi s državnom kontrolom, koja je po odredbama EPLS i po Ustavu u slučaju obavljanja izvornih poslova lokalnih zajednica ograničena samo na kontrolu zakonitosti njihova rada, treba utvrditi još jednu posebnost, odnosno iznimku, koja se odnosi na nadležnost Računskog suda, prema kojoj taj rad može revidirati poslovanje organa lokalne zajednice kao neposrednih korisnika državnog proračuna ne samo na temelju pravilnosti i zakonitosti nego i s gledišta svrsishodnosti njihova poslovanja (v. čl. 146. i 150. Ustava). To je normalno jer je realizacija poslova lokalnih zajednica značajan dio javne potrošnje.⁵⁹

Aktualno stanje lokalne samouprave u Sloveniji može se ilustrirati nalazima i preporukama Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Europe (CLRAE) koje one pripremaju na temelju pregleda ostvarivanja EPLS u određenoj državi.⁶⁰ Kongres je utvrdio da nema napretka kod sudjelovanja općina i njihovih udruženja u procesu pripremanja propisa, još uvijek ostaje problem usitnjenih općina, dok je proces regionalizacije blokiran, iako su politički akteri postigli suglasnost o nužnosti uvođenja pokrajina. Preporuka je Kongresa Sloveniji da poveća financijsku autonomiju lokalnim vlastima, da potiče udruživanje općina i da državne vlasti što više uključuju općine i njihova udruženja u rasprave o svim pitanjima koja utječu na lokalnu vlast te da se postigne suglasnost o broju pokrajina i nastavi s procesom regionalizacije.

⁵⁷ Poznati slučaj općinskog vijeća protiv kojeg Vlada bez obzira na nepoštovanje odluke Ustavnog suda (br. U-I-345/02) nije pokrenula postupka pred Državnim zborom za njegovo raspuštanje, nego je radije pokrenula postupak izmjene ZLS, kojim su se poslije omogućili izbori za romskog predstavnika u općinsko vijeće, protiv volje općine.

⁵⁸ Mnogi primjeri iz prakse potvrđuju situaciju kada općinsko vijeće nije htjelo donijeti odluke o ostavci ili zamjeni općinskog funkcionara (po čl. 37.a ZLS, mandat prestaje tek kada općinsko vijeće utvrdi postojanje razloga za prestanak; protiv odluke općinskog vijeća mogao je takav funkcionar pokrenuti upravni spor). Izmjenama i dopunama čl. 37.a ZLS iz 2009. nezgodna situacija razriješena je tako da je sada dovoljna pismena obavijest općinskog funkcionara o ostavci.

⁵⁹ Riječ je o procjeni ekonomičnosti, djelotvornosti i uspješnosti poslovanja (v. čl. 24. ZRacS-1).

⁶⁰ Riječ je o monitoringu. Prvi put za Sloveniju izvršen je 2001., a drugi put krajem 2010. (izvještaj o monitoringu CLRAE-a usvojen u listopadu 2011.). Više u: Vlaj, 2011.

8. Završno: povećanje potreba za pokrajinama bit će u budućnosti još veće

Odnosi između države i lokalne samouprave temelje se na dva ekstrema. Prema prvom lokalna je zajednica provoditelj državnih odluka i kao takva podređena državi, a njezina autonomija samo je nasljedstvo iz procesa decentralizacije. Prema drugome riječ je o dosta nezavisnom, odnosno gotovo ravnopravnom sustavu s državom. Time je odnos lokalne samouprave i države zarobljen u suprotne ideje o decentralizaciji ili centralizaciji upravljanja, o pluralizmu interesa ili jedinstvu vladanja. Za pronalaženje prave mjere potrebno je ispuniti više uvjeta.

Uzimajući u obzir suvremeno poimanje uloge i položaja lokalne samouprave i njenog značenja za uspješno i integrirano upravljanje javnim poslovima, kao i vodeća načela njezina razvoja, određena Ustavom i međunarodnim dokumentima odnosno (europskim) mjerilima, subjekti lokalne samouprave u Sloveniji bit će sposobni djelotvorno sudjelovati u državnoj politici i zakonodavstvu tek tada kada bude ostvaren ustavni zahtjev za uspostavom druge razine lokalne samouprave. Sve više sazrijeva spoznaja da je mnogobrojne društvene potrebe i interese (koji pokreću stvarnu i teritorijalnu decentralizaciju) moguće uspješno rješavati odnosno ostvarivati na regionalnoj razini. Potrebe i interesi stanovništva uvjetovani su prirodnim i drugim specifičnostima i prilikama tih područja (očigledan su dokaz tome sve češći zahtjevi pojedinih regionalnih područja za tzv. individualnim zakonima, što je posljedica zanemarivanja regionalnih posebnosti i razvojnih razlika među prirodnim regijama).

Potreba formiranja pokrajina izvire također iz potrebe za ubrzanjem sukladnog regionalnog razvoja, prekograničnog sudjelovanja i uključenja Slovenije u strukturnu politiku europskog prostora (na regionalnoj razini moguće je pripremiti kvalitetne programe za crpljenje europskih sredstava).

Stalno povećavanje broja općina kao temeljnih lokalnih zajednica, i time slabljenje sustava lokalne samouprave, može na ponekom području kratkoročno imati dobar učinak (samo uz izdašna državna sredstva), i to samo toliko dugo koliko je potrebno za uspostavu osnovnih životnih uvjeta stanovništva užeg teritorija. Pri osiguravanju drugih javnih dobara i usluga, koji već po svojoj prirodi nadilaze granice temeljnih lokalnih zajednica (školski odgoj, obrazovanje, kultura, zdravstvo, okolina i prostor, šumarstvo, poljoprivreda, prometna infrastruktura itd.), otvara se pitanje odgovarajuće upravne i teritorijalne organiziranosti države. S obzirom na to da će spoznaja o štetnosti daljnjeg usitnjavanja lokalnih zajednica i o važno-

sti njihova udruživanja za uspješniji društveni razvoj sazrijevati duže vremena, s osnivanjem pokrajina ne bismo smjeli odugovlačiti. Pitanje broja pokrajina bit će i dalje jedno od ključnih, sve dok ne bude jasan dogovor o opsegu decentralizacije, odnosno o tome koje poslove trebaju obavljati buduće pokrajine te kakvim i kolikim financijskim izvorima.

Istovremeno nužno je donošenje dodatnih mjera, koje su povezane s instrumentalnom i institucionalnom razinom upravljanja. Monotipska općina sve je manje sukladna suvremenim procesima upravljanja (postojanje gradskih općina možemo zanemariti jer Ustavom predviđeno proširenje njihova izvornog djelokruga u praksi nema posebnog značenja). Zbog toga bismo morali na općine gdje je sjedište upravnih jedinica postupno prenijeti nadležnost za odlučivanje o mnogobrojnim upravnim poslovima, koje je prilikom reforme lokalne samouprave država zadržala za sebe (u nekoj mjeri sukladno s logikom da nove općine neće biti sposobne same izvršavati te poslove). Ti su poslovi još uvijek u nadležnosti upravnih jedinica, iako je prilikom reforme lokalne samouprave napomenuto da će država pojedine poslove iz državne nadležnosti poslije postupno vraćati općinama, kao njihovu izvornu ili prenesenu nadležnost.

Uz dosljedno ostvarivanje načela supsidijarnosti, odnosno ponovno sagledavanje diobe poslova među lokalnom samoupravom i državom, uz reformu (upravne) teritorijalizacije države, to će pitanje biti posebno postavljeno. Na području javnoga upravljanja ima zaista još mnogo mjesta za društveni napredak.

Ako je državni centralizam prije ustavnih izmjena 2006. (sukladno političkoj odluci da se reforma lokalne samouprave najprije ograniči na temeljnu razinu, a regionalizacija slijedi poslije) još u nekoj mjeri bio ustavnopravno dopustiv, nakon tih je izmjena sve više u suprotnosti s načelom lokalne samouprave i načelom vertikalne diobe vlasti. Posljedično i sa samom ustavnom ulogom i položajem Državnog vijeća, dio kojeg je i teritorialno zastupstvo, ujedno predstavlja interese formirane na prepoznatljiv način, oblikovane u teritorijalno i upravno organizirane zajednice. Državno vijeće upalo je u taj začarani krug. Zastupstvo lokalnih interesa na jednoj je strani ustavna kategorija koja implicira očekivanja lokalnih zajednica, na drugoj strani, uz neizgrađenu lokalnu samoupravu i razumijevanje njezine uloge kao nedorečenog oblika odnosno usiljene metode u zakonodavnom postupku odlučivanja, taj organ ne može ispuniti sva očekivanja vezana za njegovo ustavno poslanje. S te točke gledišta sadašnje uređenje zastupanja lokalnih interesa u Državnom vijeću nije u skladu s Ustavom, jer očito ne odražava stvarne nositelje tih interesa. Sukladnije uređenje zastupanja

lokalnih interesa bilo bi više vezano na tradicionalna, geografski zaokružena, pokrajinska područja.

Budući da uspostava druge razine lokalne samouprave previše zavisi od političke realnosti, njezina će realizacija trajati duže od još razumnog roka za ispunjenje obveza koji nalaže Ustav. Do tada će postojati neusklađenost između strukture i procesa u djelovanju lokalne samouprave u Sloveniji.

Literatura

- Dulabić, V. (2006) Regionalizam i regionalna samouprava – komparativni prikaz temeljnih dokumenata. *Hrvatska javna uprava* 6(1)
- Herzog, R. (1993) *The Separation and Concentration of Power in the Basic Law*. Baden-Baden
- Igličar, A. (2003) Kako (da) Poslovnik razumije Ustav. Zbornik radova IX. dana javnog prava, Portorož, 2003. Ljubljana: Institut za javnu upravu Pravnog fakulteta u Ljubljani
- Izveštaj (2011) Lokalna i regionalna demokracija u Sloveniji. Izveštaj Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Evrope (CLRAE) usvojen na 21. zasjedanju 18. listopada 2011, Strasbourg, Francuska
- Katič, A. (2009) Razvojna usmjerenja i prepreke u djelovanju općina. *Časospis* br. 66–67
- Kelsen, H. (1951) *Opšta teorija prava i države*. Beograd: Arhiv za pravne i društvene nauke
- Klarić, M. (2005) Lokalna samouprava u Italiji prema novom modelu. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 42
- Koprić, I. (2002) Razvoj lokalne samouprave u Hrvatskoj. *Javna uprava* br. 3
- Krbek, I. (1943) *Dioba vlasti*. Zagreb: Hrvatski izdavački zavod
- Magnetogram (1990) Magnetogram 18. sjednice Komisije za ustavna pitanja Skupštine RS od dana 12. 12. 1990.
- Manojlović, R. (2008) Lokalna samouprava u Republici Italiji. *Hrvatska javna uprava* 8(4)
- Meny, Y. (1998) *Francuski politički sustav*. Osijek–Zagreb–Split: Panliber
- Moussis, N. (2002) *Acces to European Union, law, economics, policies*. European Study Service
- Olson, D. (1999) From electoral symbol to legislative puzzle: the Polish Senat. U: Samuel C. Patterson, Anthony Mughan (eds.) *Senates: bicameralism in the contemporary world*. Columbus: Ohio State University Press
- Poročevalec (1990) *Nacrt Ustava Republike Slovenije*. Poročevalec Skupščine Republike Slovenije br. 17/1990

- Poročevalec (1992) Poročevalec Skupščine Republike Slovenije, posebni broj, svezak I/92
- Pusić, E. (1963) Lokalna zajednica. Zagreb: Narodne novine
- Ribičič, C. (2006) Evropski vidici regionalizacije Slovenije. Uprava br. 2–3
- Ribičič, C. (2007) Zastupljenost pokrajina u slovenskome parlamentu. Javna uprava br. 2
- Russell, M. (2001) The Territorial Role of Second Chambers. U: N. D. J. Baldwin, D. Shell (eds.), Second Chambers. The Journal of Legislative Studies 7(1)
- Senčur, M. (2009) Državno vijeće – od organa sui generis do drugog doma parlamenta. Javna uprava br. 3
- Senčur, M. (2009a) Lokalna samouprava – kriza ili raskoš. Pravna praksa br. 5
- Steska, H. (1920) Ka pitanju organizacije naše države. Slovenski pravnik br. 1–4
- Šmidovnik, J. (1995) Lokalna samouprava. Ljubljana: Cankarjeva založba
- Štrus, D. (2008) Nadležnost drugog doma parlamenta. Doktorska disertacija, Ljubljana
- Ulbrich, H. (2003) Public Finance in Theory and Practice. Ohio: Thomson
- Vlaj, S. (2006) Lokalna samouprava: teorija i praksa. 3., dopunjeno i izmijenjeno izdanje. Ljubljana: Fakultet za upravu
- Vlaj, S. (2011) Lokalna i regionalna demokracija u Sloveniji; drugi monitoring u Sloveniji. Časopis br. 85
- Vošnjak, B. (1920) Jedan ili dva doma. Srpski književni glasnik, Nova serija, I/1920.

Pravni izvori

- Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, Zakon o ratifikaciji Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, Službeni list RS (Sl. l.) br. 57/96 – Međunarodni ugovori br. 15/96
- Odluka Ustavnog suda RS br. U-I-39/95, Sl. l. 68/98
- Odluka Ustavnog suda RS br. U-I-359/98, Sl. l. 89/99
- Odluka Ustavnog suda RS br. U-I-215/96, Sl. l. 101/99
- Odluka Ustavnog suda RS br. U-I-113/98, Sl. l. 42/00
- Odluka Ustavnog suda RS br. U-I-71/00, Sl. l. 64/00
- Odluka Ustavnog suda RS br. U-I-16/98, Sl. l. 62/01
- Odluka Ustavnog suda RS br. U-I-345/02, Sl. l. 105/02
- Odluka Ustavnog suda RS br. U-I-186/00, Sl. l. 108/03
- Odluka Ustavnog suda RS br. U-I-97/05, Sl. l. 69/05
- Odluka Ustavnog suda RS br. U-I-24/2007, Sl. l. 101/07
- Poslovnik Državnog zbora, Sl. l. 92/07-UPB1, 105/10

Ustav Republike Slovenije, Sl. l. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06
Zakon o lokalnoj samoupravi, Sl. l. 94/07-UPB2, 27/08 – Odluka Ustavnog suda,
76/08, 79/09, 51/10
Zakon o otklanjanju posljedica prirodnih nesreća, Sl. l. 114/05 – UPB
Zakon o Računskom sudu, Sl. l. 11/01

LOCAL SELF-GOVERNMENT IN SLOVENIA

Summary

The role and position of local self-government in Slovenia are analysed from the constitutional idea to the present situation. The analytical basis is the relation of local self-government and the state. Local self-government should be a special form of the division of power and the primary mode of managing public affairs. It was intended as the basis of state organisation and a form of checking and balancing the legislative branch. To understand the concept of local self-government in Slovenia, it is important to explain the process of adoption of the Slovenian Constitution, which raised numerous issues of the organisation of government that had not been dealt with appropriately. The most important issue left open was the second tier of local self-government and the related problem of unicameral or bicameral structure of parliament. Compromise solutions, which are not well accepted today, dominated the political scene. The discrepancy between the nominal and the real situation seems to be increasing, and the level of decentralisation, i.e. the development of local self-government remains unchanged.

Key words: decentralisation, local self-government, division of power, municipality, province, bicameral parliament