

**POVZETEK
REZULTATOV PROJEKTA
V OKVIRU CRP "KONKURENČNOST SLOVENIJE 2006-2013"**

Šifra projekta: (npr. V1-0100)	V5-0461
Šifra nosilne RO: (npr. 0104)	2486
Naziv nosilne RO:	Fakulteta za uporabne družbene študije v Novi Gorici
Vodja projekta:	doc. dr. Uroš Pinterič
Naslov projekta:	Vloga medobčinskega sodelovanja pri učinkovitejši investicijski dejavnosti občine
Čas izvajanja projekta: (npr. 09.2008-08.2010)	9.-2008-8.2010

POVZETEK V SLOVENSKEM JEZIKU (do največ 4000 znakov):

Projekt "vloga medobčinskega sodelovanja pri učinkovitejši investicijski dejavnosti slovenskih občin" sistematično analizira različne vidike delovanja občin, ki so nujno potrebni za to da občine premagajo ujetost v zatečeno stanje. V prvem delu projekta je bila pripravljen pregled in analiza ključnih pravnih virov, ki tako ali drugače določajo finančno kot tudi preostalo poslovanje slovenskih občin. V tem kontekstu je bila opravljena tudi analiza spremljevalne situacije, kot je proces regionalizacije, ki sistematično vpliva in določa predvsem nadaljne aktivnosti občin na področju investicijskega financiranja. Za potrebe razumevanja delovanja občin je bil vzpostavljen model za evalvacijo delovanja občin, ki sicer ne zajema samo investicij temveč vključuje tudi infrastrukturne, kadrovske in razvojne elemente, saj je le tako mogoče v celoti razumeti investicijsko dejavnost. Izvedena je bila analiza proračunskih podatkov na podlagi katere smo prišli do ugotovitev vezanih na proračunsko stanje in delovanje slovenskih občin v smislu zmožnosti pridobivanja t.i. Evropskih sredstev na eni strani na drugi strani pa smo lahko opredelili razmerja porabljenih sredstev občin. Izveden je bil tudi anketni vprašalnik med direktorji občinskih uprav, s pomočjo katerega smo pridobili vpogled v občinski pogled na problematiko razvoja in investicijske dejavnosti občin. Realiziran je bil zadosten vzorec, da je mogoče sklepati na celotno populacijo slovenskih občin. V tem kontekstu so ključne ugotovitve vezane na dejstvo, da se je obseg potrebe po zaposlovanju v občinah nekako umiril, da so občine skozi daljše časovno obdobje obstoja uspele vzpostaviti sistematična sodelovanja vezana na razvojne projekte, da so začele sistematično iskati druge vire za investicije - evropska sredstva, na drugi strani pa da so še vedno večinsko ujete v birokratske vzorce razumevanja sodelovanja v smislu klasičnega prenosa izvedbe na gospodarstvo kot izvajalca, ne poslužujejo pa se sistematičnega javno-zasebnega partnerstva v njegovem osnovnem smislu deljenih tveganj in participacije. Na podlagi analize podatkov pridobljenih z uporabo razvitega modela evalvacije pa je bilo mogoče ugotoviti, da so pogosto manjše, mlajše na videz nepomembne občine učinkovitejše pri povezovanju in sodelovanju kar lahko pripišemo dejstvu, da so zaradi svojih omejitev prisiljene v sodelovanje in inovativne metode delovanja, medtem, ko je pri večjih občinah stopnja samozadostnosti večja, zaradi česar posledično manj sodelujejo in imajo slabše razvite potencialne na področju usklajevanja aktivnosti in prispevanja k celostnemu razvoju območja. Analiza je posledično omogočila nekatere predloge, ki gredo v smeri jasnejše razmejitve pristojnosti ter osamosvojitve občin od države v smislu povečanja njihove avtonomije od države.

POVZETEK V ANGLEŠKEM JEZIKU (do največ 4000 znakov):

Project "Role of municipality cooperation in more effective investment activity of Slovenian municipalities" systematically analyses different aspects of municipal activities that are necessary in order to help municipalities to improve form actual situation. First part of the project review and analysis of key normative sources, which are influencing municipal activities in one way or another, was carried out. Within the context also analysis of general frame of municipal activities took place, especially one concerning regionalization that systematically influences and determine further activities of municipalities in the field of financial investments. In order to understand municipal behaviour we developed model for evaluation of municipalities, which includes not only investments, but infrastructure, human resources, and development components as well. Only by adding these elements we can fully understand municipal investments. Budgetary analysis was prepared, that showed financial situation of Slovenian municipalities and in this context their ability to gain so called European funds as well. On the other hand budgetary analysis showed how municipalities are spending their money and why sometimes are inefficient in this sense. Directors of municipal administrations got questionnaires. Response rate was sufficient that we can argue that information gathered this way is representative to all municipalities in Slovenia. Main point of questionnaire was insight into municipal understanding of their financial and investment activities, despite we collected also other supportive data on human resources, cooperation among municipalities, etc. Crucial findings in this sense are that municipalities, compared to situation few years ago become more satisfied with their human resources, municipalities (especially smaller ones) managed to establish systematic networks of cooperation at development projects. As well they started to search for different sources of funding - especially at the European level. However they are still captured into classical bureaucratic patterns of understanding cooperation with private sector and they are not able to realize public-private partnership as form of cooperation with shared risks and benefits. Using evaluation model, developed during the project, we were able to find that smaller municipalities are more effective at cooperation that can be consequence of their limitations with different resources. On the other hand, bigger municipalities are more self-sufficient and this enables them to act more independently but also limits their potential for cooperation for development. Project enables us to give some recommendations that are mainly following idea of greater independence and autonomy of municipalities in their relation to the state.

ZAKLJUČNO POROČILO

O REZULTATIH OPRAVLJENEGA RAZISKOVALNEGA DELA

NA PROJEKTU V OKVIRU CILJNEGA RAZISKOVALNEGA

PROGRAMA (CRP) »KONKURENČNOST SLOVENIJE 2006 – 2013«

I. Predstavitev osnovnih podatkov raziskovalnega projekta

1. Naziv težišča v okviru CRP:

3. Učinkovita in cenejša država

2. Šifra projekta:

V5-0461

3. Naslov projekta:

Vloga medobčinskega sodelovanja pri učinkovitejši investicijski dejavnosti občine

3. Naslov projekta

3.1. Naslov projekta v slovenskem jeziku:

Vloga medobčinskega sodelovanja pri učinkovitejši investicijski dejavnosti občine

3.2. Naslov projekta v angleškem jeziku:

Role of cooperation between municipalities at more effective investments in municipalities

4. Ključne besede projekta

4.1. Ključne besede projekta v slovenskem jeziku:

občine, sodelovanje Evropska unija, politična participacija, financiranje občin, občinska uprava, javno zasebno partnerstvo

4.2. Ključne besede projekta v angleškem jeziku:

municipalities, cooperation, European Union, political participation, municipal financing, municipal administration, public-private partnership

5. Naziv nosilne raziskovalne organizacije:

Fakulteta za uporabne družbene študije v Novi Gorici

5.1. Seznam sodelujočih raziskovalnih organizacij (RO):

-

6. Sofinancer/sofinancerji:

Služba vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko

7. Šifra ter ime in priimek vodje projekta:

30048

Uroš Pinterič

Datum: 15.9.2010

Podpis vodje projekta:

Podpis in žig izvajalca:

II. Vsebinska struktura zaključnega poročila o rezultatih raziskovalnega projekta v okviru CRP

1. Cilji projekta:

1.1. Ali so bili cilji projekta doseženi?

- ☒ a) v celoti
☐ b) delno
☐ c) ne

Če b) in c), je potrebna utemeljitev.

1.2. Ali so se cilji projekta med raziskavo spremenili?

- ☐ a) da
☒ b) ne

Če so se, je potrebna utemeljitev:

2. Vsebinsko poročilo o realizaciji predloženega programa dela¹:

Vsebinsko poročilo je priloženo

¹ Potrebno je napisati vsebinsko raziskovalno poročilo, kjer mora biti na kratko predstavljen program dela z raziskovalno hipotezo in metodološko-teoretičen opis raziskovanja pri njenem preverjanju ali zavračanju vključno s pridobljenimi rezultati projekta.

3. Izkoriščanje dobljenih rezultatov:

3.1. Kakšen je potencialni pomen² rezultatov vašega raziskovalnega projekta za:

- ☒ a) odkritje novih znanstvenih spoznanj;
- ☒ b) izpopolnitev oziroma razširitev metodološkega instrumentarija;
- ☒ c) razvoj svojega temeljnega raziskovanja;
- ☐ d) razvoj drugih temeljnih znanosti;
- ☐ e) razvoj novih tehnologij in drugih razvojnih raziskav.

3.2. Označite s katerimi družbeno-ekonomskimi cilji (po metodologiji OECD-ja) sovpadajo rezultati vašega raziskovalnega projekta:

- ☐ a) razvoj kmetijstva, gozdarstva in ribolova - Vključuje RR, ki je v osnovi namenjen razvoju in podpori teh dejavnosti;
- ☐ b) pospeševanje industrijskega razvoja - vključuje RR, ki v osnovi podpira razvoj industrije, vključno s proizvodnjo, gradbeništvom, prodajo na debelo in drobno, restavracijami in hoteli, bančništvom, zavarovalnicami in drugimi gospodarskimi dejavnostmi;
- ☐ c) proizvodnja in racionalna izraba energije - vključuje RR-dejavnosti, ki so v funkciji dobave, proizvodnje, hranjenja in distribucije vseh oblik energije. V to skupino je treba vključiti tudi RR vodnih virov in nuklearne energije;
- ☐ d) razvoj infrastrukture - Ta skupina vključuje dve podskupini:
 - transport in telekomunikacije - Vključen je RR, ki je usmerjen v izboljšavo in povečanje varnosti prometnih sistemov, vključno z varnostjo v prometu;
 - prostorsko planiranje mest in podeželja - Vključen je RR, ki se nanaša na skupno načrtovanje mest in podeželja, boljše pogoje bivanja in izboljšave v okolju;
- ☐ e) nadzor in skrb za okolje - Vključuje RR, ki je usmerjen v ohranjanje fizičnega okolja. Zajema onesnaževanje zraka, voda, zemlje in spodnjih slojev, onesnaženje zaradi hrupa, odlaganja trdnih odpadkov in sevanja. Razdeljen je v dve skupini:
- ☐ f) zdravstveno varstvo (z izjemo onesnaževanja) - Vključuje RR - programe, ki so usmerjeni v varstvo in izboljšanje človekovega zdravja;
- ☒ g) družbeni razvoj in storitve - Vključuje RR, ki se nanaša na družbene in kulturne probleme;
- ☒ h) splošni napredek znanja - Ta skupina zajema RR, ki prispeva k splošnemu napredku znanja in ga ne moremo pripisati določenim ciljem;
- ☐ i) obramba - Vključuje RR, ki se v osnovi izvaja v vojaške namene, ne glede na njegovo vsebino, ali na možnost posredne civilne uporabe. Vključuje tudi varstvo (obrambo) pred naravnimi nesrečami.

² Označite lahko več odgovorov.

3.3. Kateri so **neposredni rezultati** vašega raziskovalnega projekta glede na zgoraj označen potencialni pomen in razvojne cilje?

pregled investicijskega delovanja slovenskih občin, vzpostavitev sistema kazalnikov delovanja lokalne samouprave, zmožnost sistematičnega primerjanja razvojne naravnosti občin, osnova za oblikovanje javnih politik in spremembe v njih, možnost za razvoj znanstvenega področja politologije in v tem kontekstu lokalne samouprave, razvijanje novih metod proučevanja delovanja lokalne samopurave,

3.4. Kakšni so lahko **dolgoročni rezultati** vašega raziskovalnega projekta glede na zgoraj označen potencialni pomen in razvojne cilje?

dolgoročni rezultati projekta posegajo na področje reorganizacije občinskega delovanja na kadrovskem, finančnem, normativnem področju v smeri večje učinkovitosti in usmerjenosti v razvoj, pri čemer je doseganje teh ciljev pogojeno s politično voljo relevantnih akterjev. teoretično je iz rezultatov raziskave dolgoročno mogoče vzpostaviti novo paradigmo upravnega delovanja in jo razvijati v model, ki bo lokalni samoupravi omogočal ustrezno prilagajanje glede na socioekonomsko realnost

3.5. Kje obstaja verjetnost, da bodo vaša znanstvena spoznanja deležna zaznavnega odziva?

- ☒ a) v domačih znanstvenih krogih;
- ☒ b) v mednarodnih znanstvenih krogih;
- ☒ c) pri domačih uporabnikih;
- ☐ d) pri mednarodnih uporabnikih.

3.6. Kdo (poleg sofinancerjev) že izraža interes po vaših spoznanjih oziroma rezultatih?

Občine

3.7. Število diplomantov, magistrov in doktorjev, ki so zaključili študij z vključenostjo v raziskovalni projekt?

1

4. Sodelovanje z tujimi partnerji:

4.1. Navedite število in obliko formalnega raziskovalnega sodelovanja s tujimi raziskovalnimi inštitucijami.

sodelovanje je potekalo na neformalni ravni (konference, konzultacije, gostujoča predavanja).

3 konference, 1 gostujoče predavanje, konzultacije na 2-3 mesece s tujimi eksperti.

4.2. Kakšni so rezultati tovrstnega sodelovanja?

v pripravi je serija znanstvenih člankov, načrtovana pa je znanstvena monografija izdana v tujini.

5. Bibliografski rezultati³ :

Za vodjo projekta in ostale raziskovalce v projektni skupini priložite bibliografske izpise za obdobje zadnjih treh let iz COBISS-a) oz. za medicinske vede iz Inštituta za biomedicinsko informatiko. Na bibliografskih izpisih označite tista dela, ki so nastala v okviru pričujočega projekta.

6. Druge reference⁴ vodje projekta in ostalih raziskovalcev, ki izhajajo iz raziskovalnega projekta:

-

³ Bibliografijo raziskovalcev si lahko natisnete sami iz spletne strani: <http://www.izum.si/>

⁴ Navedite tudi druge raziskovalne rezultate iz obdobja financiranja vašega projekta, ki niso zajeti v bibliografske izpise, zlasti pa tiste, ki se nanašajo na prenos znanja in tehnologije.

Navedite tudi podatke o vseh javnih in drugih predstavitvah projekta in njegovih rezultatih vključno s predstavitvami, ki so bile organizirane izključno za naročnika/naročnike projekta.

Vloga medobčinskega sodelovanja pri učinkovitejši investicijski dejavnosti občin

Ciljni raziskovalni program

Zaključno raziskovalno poročilo

Avtorji:

Uroš Pinterič, Alenka Pandiloska Jurak, Borut Rončević,

Matevž Tomšič, Urša Šinkovec, Mirna Macur

Interno gradivo

September 2010

CRP Konkurenčnost Slovenije 2006-2013: V5-0461: Vloga medobčinskega sodelovanja pri učinkovitejši investicijski dejavnosti občin

Vloga medobčinskega sodelovanja pri učinkovitejši investicijski dejavnosti občin

Naročnik: SVLR

Financer SVLR + ARRS

Izvajalec: FUDŠ Nova Gorica

Odgovorna oseba: Doc. dr. Uroš Pinterič

Vsebinsko poročilo od 1.9.2008 do 15.9.2010

Vsebina

Uvod v študijo.....	5
Teoretska izhodišča	7
Med politikantstvom in upravljanjem	8
Novo upravljanje javnega sektorja – aktualna zastarelost.....	9
Od dobrega k novemu upravljanju.....	16
Pomen politične in upravne kulture.....	21
Socialni kapital in strateško povezovanje.....	27
<i>Socialni kapital kot genotip z mnogimi fenotipskimi aplikacijami</i>	28
<i>Operacionalizacije in merjenje</i>	31
<i>Viri, dimenzije in posledice socialnega kapitala</i>	34
<i>Socialni kapital kot strateški resurs</i>	37
<i>Strateške kompetence akterjev</i>	38
<i>Socialni kapital kot policy resurs</i>	45
<i>Spodbujanje razvojnih koalicij</i>	46
Akterji v javnem sektorju in njihov vpliv na odločevalske procese na lokalni ravni v Sloveniji	48
Vzdržnost javnih financ in javno-zasebna partnerstva.....	62
Stroški in investicije	66
Metoda ALENKA	70
Pravni okvir delovanja slovenskih občin.....	74
1. Ocena stanja in razlogi za sprejem zakona.....	90
Regije v Sloveniji: nacionalna perspektiva	121
Regije v Sloveniji: analiza dopolnjenega predloga zakona o pokrajinah.....	124
Predlog evalvacije aktivnega delovanja slovenskih regij (ob predpostavki uvedbe regij)	127
Financiranje lokalne samouprave.....	130
Analiza občinskih financ	132
Anliza terenske raziskave	157
Predlogi za izboljšanje investicijskega delovanja slovenskih občin.....	167

Izbrana literatura in viri:	170
-----------------------------------	-----

Uvod v študijo

Sodobno okolje zahteva od različnih deležnikov v upravnih procesih bistveno večjo mero sodelovanja, saj se je njihov finančni potencial močno zmanjšal. Omejevanje dostopnih javnofinančnih sredstev, se kljub vedno večji obdavčenosti pogosto še dodatno manjša. V tem kontekstu so enote lokalne samouprave močno odvisne od sposobnosti za usklajeno delovanje na ravni posameznih enot kot tudi v okviru medsebojnega sodelovanja. Na ravni posamezne enote se pojavljajo najprej različne oblike varčevanja z javnimi sredstvi ter iskanje različnih notranjih rezerv, kot je na primer odprodaja nepremičnega premoženja. Za večje projekte posamezne enote združujejo svoje napore v skupne projekte ter stroške delijo na način, ki omogoča, da skupaj realizirajo nekoliko manjše stroške na račun skupenga namesto ločenega vodenja projekta in podobno. V tretji fazi prihaja med občinami do samostojnega ali skupnega iskanja zunanjih virov financiranja ki so na voljo predvsem v obliki državnih ali mednarodnih (Predvsem Evropskih) sredstev za izvedbo različnih, predvsem infrastrukturnih projektov namenjenih obnovi obstoječih ali izgradnji novih infrastrukturnih kapacitet. Sodobne oblike investiranja pa predividevajo sočasno tudi ustrezne oblike sodelovanja, ki so namenjene prerezporejanju stroškov med več partnerjev, pogosto ne samo javnih institucij (sofinanciranje s strani večih javnih institucij) temveč tudi javno-zasebnih partnerstev. Tovrstne oblike financiranja so v t.i. državah zahodnega sveta že zelo razvite v t.i. mladih demokracijah (kamor sodi tudi Slovenija) pa se javno-zasebna partnerstva šele onlikujejo, pri čemer prihaja do precejšnjih razhajanj v razumevanju tovrstnih oblik investicijskega sodelovanja med javnimi in zasebnimi institucijami. Javne institucije tako iščejo načine, kako stroške izgradnje javne infrastrukture prevaliti na zasebni sektor, po drugi strani pa zasebni sektor pri vsaki udeležbi na tovrstnih projektih pričakujejo predvsem poslovne koristi v relativno kratkem obdobju.

Drug pomembni vidik investicijskega delovanja občin predstavlja udeležnost lokalnega prebivalstva pri čemer je potrebno izpostaviti predvsem sodobne trende večje vključenosti državljanov v procese določanja prioritet na področju določanja javnih politik. V tem kontekstu se pojavlja dvojno vprašanje - kako vključiti državljane v javnopolitične procese na eni strani ter kako jim tovrstno vključitev tudi omogočiti, saj je ne vključevanje državljanov za upravno-politične institucije bistveno ugodnejše in omogoča več avtonomije institucij, kar pa sočasno povzroča tudi morebitno nezaznavanje dejanskih potreb državljanov.

Že pred, še posebno pa po vstopu Slovenije v Evropsko unijo je poseben pomen dobilo tudi čezmejno sodelovanje na podlagi katerega se bolj ali manj uspešno oblikujejo nacionalno neodvisne razvoje regije, katerih glavni namen je razvoj določenega območja na obeh straneh meje (tipičen primer z izrazitim potencialom za čezmejno sodelovanje je primer Gorize in Nove Gorice, ki z odpravo meje

dejansko postajata enotno področje razvoja z velikim razvojnim potencialom, temelječim na znanju in turistični ter industrijski dejavnosti.

Z vidika investicijske dejavnosti je nujno potrebno temeljito analizirati stanje občinskih financ v posameznih občinah s poudarkom na njihovem dosedanjem vključevanju v dejavnosti, ki so pritegnile tudi sredstva iz evropskih skladov. Na tej podlagi je nadalje nujno dodatno opredeliti razlike med občinami, ki so bile do sedaj uspešne pri pridobivanju evropskih sredstev in ostalimi ter na tej podlagi ugotoviti kako je potrebno spremeniti upravljanje tistih občin, ki se še vedno zanašajo predvsem na sredstva iz državnega proračuna.

Kljub vsemu pa je pri predlagani temi potrebno upoštevati tudi druge dejavnike, kot je predvsem upravna kultura občinskih uprav ter politična kultura v okviru občinskega političnega delovanja, ki mora težiti k doseganju možnih sinergijskih učinkov ter ne sme dopustiti partikularnim interesom ter političnim stališčem, da blokirajo prizadevanja za razvoj posamezne občine.

V osnovi je potrebno vzpostaviti celovit pregled nad različnimi praksami ter modeli in jih povezati s pravnimi temelji v Sloveniji za možne različne oblike povezovanja in sodelovanja občin, pri čemer bodo le-ti izhajali iz zakona o financiranju občin, zakona o javno-zasebnih partnerstvih, Evropske listine o lokalni samoupravi ter drugih pomembnih dokumentih, ki lahko vplivajo na medobčinsko sodelovanje in njihov potencial sinergijskih učinkov, ne samo na področju investicijske dejavnosti temveč tudi širše.

V nadaljevanju se bo na podlagi zbranih podatkov o pravnih temeljih in okvirju oblikovalo mersko orodje za analiziranje različnih oblik sodelovanja ter vlogo občinskih organov v tem kontekstu.

Raziskava bo pozornost posvetila tudi strategijam pridobivanja sredstev v posameznih kategorijah občin glede na njihovo velikost (glede na število prebivalcev in zaposlenih v občinski upravi), analizirani bodo vzorci (so)delovanj političnih in upravnih elementov občine oziroma iskanje konsenza pri določanju saj je pogosto za neučinkovitost delovanja občin kriva ravo neusklajenost glede prioritet občinskega razvoja. V tem kontekstu bodo analizirane tudi možnosti za sodelovanje občanov v političnem odločanju oziroma vsaj soupravljanju občine s poudarkom na možnostih za določanje prioritet (ena izmed tovrstnih možnosti je na primer primer MO Celje s sistemom 48 ur, kjer lahko občani sporočijo svoj problem, občina pa se obvezuje, da bo v 48 urah odreagirala oziroma poiskala ustrezno rešitev v najkrajšem možnem času). Na podlagi prej povedanega je nujna analiza pridobivanja in razporejanja finančnih virov v posameznih občinah (s poudarkom na zmožnosti pridobivanja evropskih sredstev) iz česar bo v nadaljevanju izpeljana tudi analiza možnosti za izboljšavo vodenja občin v tistih primerih kjer do sedaj niso bili uspešni pri pridobivanju dodatnih

virov sredstev. Pri tem bo raziskava upoštevala tudi tekoče dogajanje na področju regionalizacije Slovenije ter sinergijskih učinkov, ki jih različni modeli financiranja občin lahko prinesejo tako za razvoj posameznih občin, regij, Slovenije kot celote ter s tem prispevajo k sledenju usmeritvam Lizbonske strategije v smislu povečanja konkurenčnosti gospodarstva, ki izhaja iz ustrezne sposobnosti pridobivanja investorjev ter podjetij na posameznem področju za sodelovanje v javno zasebnih partnerstvih, ki dvigujejo nivo razvitosti občine iz česar sledi začetek novega družbenega in ekonomskega razojnega cikla s čimer se dviguje konkurenčnost gospodarstva in kakovost socialnega okolja.

K vsej pestrosti elementov, ki se pojavljajo, kot ključni dejavniki sodelovanja med posameznimi občinami za potrebe učinkovitejše investicijske dejavnosti pa je potrebno dodati še dodaten vidik, ki se lahko sicer pojavi praktično kadarkoli in se je udeležil ravno v času te raziskave. To je vloga splošne gospodarske kriza na delovanje enot slovenske lokalne samouprave.

Teoretska izhodišča

Razumevanje delovanja lokalne samouprave z upravnega vidika zahteva pogled v nekatere sodobne pristope k javnemu upravljanju pri čemer je potreben nujni premik od nekaterih že zastarelih modelov k novim, pri tem pa je potrebno vzpostaviti kritično distanco do novih konceptov saj obstaja možnost da so zgolj manjša nadgradnja že vzpostavljene osnove. Za potrebe razumevanja možnosti medobčinskega povezovanja je potrebno premakniti institucionalistično paradigmo na višji nivo, ki bo poleg institucionalno-normativnih okvirov upošteval tudi psihološko-osebnostne kapacitete posameznih aktivnih udeležencev v upravnih procesih. S tem prehajamo med polji politično-upravne kulture in socialnega kapitala. Slednji je namreč nujna osnova vsakršne resne družbene aktivnosti ali pa pomankanje (oz. njegova neustreznost) tovrstno aktivnost prepreči.

Glede na to, da je raziskava izvedena ravno v času svetovne ekonomske recesije (recesija družbeno-političnih vrednot je sama po sebi že inkorporirana v obstoječi politični sistem), je potrebno zadostno pozornost posvetiti tudi stanju javnih financ tako na nacionalni kot tudi (v našem primeru predvsem) na lokalni ravni. Javnofinančna vzdržnost je danes nujna osnova za enakomeren gospodarski razvoj in omogoča lažje premoščanje neugodne ekonomske situacije v globalnem okolju. Pri tem je potrebno vzpostaviti pravilno razumevanje javno-zasebnih partnerstev, ki še vedno prepogosto doživljajo napačne interpretacije zaradi katerih je potencialno sodelovanje pogosto blokirano. Zadnje pomembno področje, ki ga je potrebno podrobneje razmejiti za zagotavljanje učinkovitejšega razvoja

pa se naslanja na razmerje med stroški in investicijami, ki se na eni strani pogosto zlorablja za politične namene, sočasno pa se ravno v časih ekonomske recesije v državnih okvirih zaradi nerazumevanja obeh pojmov sprejema napačne makro-ekonomske in razvojne rešitve, ki blažijo simptome ne odpravljajo pa vzrokov.

Med politikantstvom in upravljanjem

Lokalno samoupravo je mogoče v osnovi definirati kot temeljni princip služenja prebivalcev določenega območja samim sebi skozi vzpostavitev določene upravno politične strukture, ki prevzame vlogo izvajalca lokalnih javnih politik, katere so seveda nujno omejene z nacionalnim okvirjem. Vendar pa je za lokalno samoupravo vseeno enako kot za upravljanje nacionalnega nivoja značilna prisotnost politike, ki sama po sebi ni bistveno napačna dokler jo vodi odgovorna zavezanost zagotavljanju javnega dobra v lokalnem okolju. Vendar pa se v tem okviru zaradi različnih razmerij interesov, ki so, glede na lokalnost, pogosto konkretnjši kot na državni ravni in presegajo sledenje javnemu interesu. V ta okvir sodi zaposlovanje v organe lokalne uprave po nekompetenčnih načelih, medsebojno vračanje uslug med lokalnim gospodarstvom in lokalno politiko, dovzetnost za različne oblike korupcije in klientelizma. Navedeni problemi, katerim lahko pripnemo oznako lokalnega politikantstva¹ se zoperstavlja lokalno upravljanje, ki se na eni strani zaveda slabosti interesnega izigravanja po drugi strani pa izrablja točno isto metodo za zagotavljanje javnega interesa. Čeprav teoretska osnova v nadaljevanju izpostavlja več različnih primerov »novih« pristopov k razumevanju delovanja javne uprave, je posebno v primeru lokalne samouprave potrebno na podlagi aktualnih trendov v Sloveniji izpostaviti fenomen, ki je lahko sicer zgolj slovenska posebnost vendar dolgoročna analiza izkazuje konstantno prisotnost tega pojava, ki ga ni mogoče zanikati in ima pomembne upravne posledice. Slednje niso vedno pozitivne, predvsem ne iz političnega in pravnega vidika, kažejo pa na razvojne možnosti delovanja, ki v drugih primerih pogosto ni mogoče. V kolikor smo v preteklosti ugotavljali zgolj relativno visoko stopnjo formalno nepolitičnih kandidatov na lokalnih volitvah pa se v zadnjih volilnih obdobjih kažejo tudi relativno sistematične spremembe lokalnih javnopolitičnih aren in odnosov, ki nakazujejo na to, da formalno nestrankarski kandidat izvoljeni na lokalnih volitvah ne nosijo zgolj sporočila nestrankarstva in apolitičnosti temveč lahko pogosto

¹ Lokalno politikantstvo torej razumemo izrabljanje delovanja v lokalni politiki/upravi za zasebne interese, med katere sodi vse od spreminjanja namebnosti zemljišč, do subvecnij lokalnim podjetjem pod vprašljivimi pogoji, ali pa zaposlovanje posameznikov na delovnih mestih z neustreznimi pogoji oziroma nižanje pogojev za zasedbo posameznih delovnih mest, kar ponovno napeljuje na razmislek o morebitnih osebnih vezeh med predhodno zaposlenimi in novozaposlenim kandidatom.

prispevajo k drugačnim razvojnim možnostim občine v kateri delujejo (in v kolikor premorejo dovolj moči da preglasijo politične/strankarske interese). Ta fenomen, ki se lahko tekom empiričnega dela raziskave pokaže za pomemben faktor na konceptualni ravni imenujemo novo lokalno upravljanje, ki predstavlja ponesrečeno ime za stanje, ko navidez a-politični občinski veljaki, zasedejo ključne pozicije v občini in s teh položajev v nadaljevanju vodijo delovanje občin na način, da se značilno različno razvijajo v primerjavi z obdobji, ko posamezno občino vodijo strankarski interesi oziroma v primerjavi z občinami, ki jih v istem obdobju vodijo strankarski interesi. V preteklosti so bile že narejene nekatere pavšalne ocene, ki kažejo na to, da je ta hipoteza mogoča, v empiričnem delu tega projekta pa bomo poskušali med drugim ugotoviti, ali gre zgolj za posamična naključja ali pa, dejansko obstaja značilna povezanost med a-političnim vodstvom občine in boljšimi razvojnimi rezultati.

Kombinacija strankarsko neobremenjenega ali relativno malo obremenjenega vodstva občine ter kompetentna javna uprava z zavestjo o nujnosti razvoja predstavljata temeljni element oziroma ključno komponento pri razvoju občin, naj gre za samostojno napredovanje ali za usklajeno delovanje večih občin v zagotavljanju skupnega razvoja.

Novo upravljanje javnega sektorja – aktualna zastarelost

Zaradi splošnih družbenih sprememb v svetu je bila reforma javne uprave in javnega sektorja nujna evolucijska prilagoditev, ki se dogaja od vzpostavitve prvih upravno-političnih sistemov v porečju Evfrata in Tigrisa nekaj tisočletij pred našim štetjem. Webrova birokratska organizacija, ki je nič drugega kot v upravne institucije javnega in zasebnega sektroja prenešana kopija idej Forda, Taylorja in Fayola o sistematizaciji in rutinizaciji dela je zaradi hitrosti tehnično-tehnološkega napredka v prvi polovici devetnajstega stoletja postala neprimerna in okostenela. Delo se je kopičilo zaradi vedno novih nalog, ki jih je prevzemala sodobna država od verskih skupnosti in družine kot temeljen skupine za samopomoč (ker je cerkev postala ločena od države, in ker se je spremenil temeljni produkcijski princip preživetja iz samozadostne celovitosti na menjavo presežkov specialnih produktov. Na državo je tako odpadla zdravstvena oskrba, izobraževanje, skrb za socialno ogrožene skupine in država je iz sovje primarne represivne institucije postala socialni servis, ki davkoplačevalcem tako daje več kot zgolj pravico do življenja na določenm območju. V tem kontekstu se ob preobilici dela začne širiti javna uprava/ javni sektor, pri čemer presega vse razumene meje in troši enormne količine denarja ob relativno nespremenjeni stopnji kakovosti storitev. Novo upravljanje javnega sektorja se je v

anglosaksonskem svetu neposredno razvilo kot odgovor na krizo socialne države, katere finančna bremena so sistematično presegala zmožnosti njihovega odplačevanja. Čeprav je socialna država, kot družbeni okvir, ki želi zagotoviti visoko razvito okolje potrebno ne zgolj za preživetje temveč za kvalitetno življenje vsakega posameznika cenjena vrednota pa je glede na obliko njenega organiziranja s sabo nosila breme neučinkovitosti, neekonomičnosti, rigidnosti hierarhično organiziranega dela, netransparentnosti in nenazadnje tudi koruptivnosti. Vse to in še marsikaj je breme, ki ga je iz birokratske organizacijske strukture v začetku šestdesetih let dvajsetega stoletja začela izganjati ideja, hitrega, učinkovitega, uporabniku prijaznega poštenega sistema zagotavljanja javnih dobrin pri čemer se javni sektor spreminja v smeri državne korporacije, ki največje možno število storitev prepušča v izvajanje podizvajalcem zase pa ohranja zgolj nadzorstveno funkcijo ter zagotavljanje tistih javnih dobrin katerih zagotavljanje s pomočjo tržnih mehanizmov ni ustrezno podprto ali pa povzroča prevelik obsež eksternalij, ki bi predstavljale dodatne družbene stroške. Finančni razlog za prehod k podjetniško naravnanim javnim sektorju je v sistematičnem povečevanju javnega dolga, ki destabilizira državni proračun in vodi državo v likvidnostne težave. V svetu se začne razvijati t.i. pristop novega upravljanja javnega sektorja/novi javni menedžment, ki sledi prej omenjeni ideji racionalizacije in povečevanja učinkovitosti delovanja javnega sektorja. Med klasike novega upravljanja javnega sektorja prištevamo Osborna, Geablerja in Lane-a, ki so v devetdesetih letih dvajsetega stoletja sistematično ugotavljali prednosti fleksibilizacije delovanja javnega sektorja od sistematičnega »outsourcinga« do uvajanja dobrih praks v posamičnih institucijah, ki so prinesle pozitivne rezultate tako z vidika varčnosti delovanja, kot tudi z vidika učinkovitejšega ter nenazadnje pogosto kakovostnejšega zagotavljanja določenih javnih storitev.

Pri tem ne smemo prezreti Slovenskega doprinosa k teoriji transformacije javnega sektorja, ki je v sodobni slovenski literaturi pogosto prezrta, saj se slednja sistematično sklicuje na mednarodne dokumente in tuje avtorje, s čimer zapira pote domači upravni misli ter pogosto zahaja v nekritično prepoisovanje praks, ki so se obnesle v določenih primerih, ter jih ne poskuša prilagoditi za potrebe slovenske specifičnosti. Med tovrstna »nevarna« gradiva lahko sistematično prištevamo dokumente Združenih narodov, OECD, Evropske unije in drugih mednarodnih institucij, ki jih slovenski avtorji prepogosto in nekritično uporabljajo za relevanten vir, ne da bi te dokumente poskušali prilagoditi, realni situaciji v Sloveniji. Poleg sodobne slovenske upravne teorije, ki se večinsko razvija v okviru Fakultete za upravo je nujno potrebno omeniti delo »Upravljanje« Franceta Bučarja, ki sistematično ugotavlja potrebo po transformaciji javne uprave v letu 1981 in predlaga rešitve, ki jih slovenska upravna stroka širše sprejme šele, ko jih dobi iz anglosaksonskega sveta, čeprav so že dobro desetletje prej na voljo v domačem znanstvenem okolju s popolnoma identičnimi idejami.

Hipokrizo slovenske upravne reforme se odraža ne samo v okviru naslanjanja na različne avtorje in neprpeoznanost domačih idej temveč temu sledi tudi izvajanje upravne reforme v praksi. Pri tem zavest o dejstvu, da je Slovenija mlada država ni ravno izgovor temveč prej oteževalna okoliščina, saj kot mlad upravni sistem ni bila sposobna preseči starih upravnih praks vezanih na birokratizacijo, na kar različni avtorji opozarjajo še danes.

Enako omenjene pripombe na upravno reformo veljajo za nacionalno, kot tudi lokalno raven. Vendar v tem oziru obstaja pomembna razlika, ki v tej povezavi še ni bila izpostavljena (navadno se ta problem izpostavlja zgolj v okviru financiranja občin). Občine so pri izvajanju upravne reforme v podrejenem položaju oziroma nimajo zadostne avtonomije, da bi lahko posamično po potrebi izvedle potrebne upravne reforme za potrebe sledenja načelom novega upravljanja javnega sektorja, saj so v vseh pogledih omejene z odvisnostjo od nacioanlnih upravno-političnih organov, vključujoč računsko in ustavno sodišče. Poleg te formalne mejitve občin, da bi izvedle legalno upravno reformo pa obstaja za potrebe same reforme še pomembnejša zadeva, katere občine zaradi posledic njihove definicije², ne želijo izvajati. Omejene upravne reforme znotraj obstoječe regulative, ki so pravno izvedljive še vedno namreč zahtevajo visoko stopnjo profesionalne etike, upravne kulture ter zavezanost oslanstvu tudi za ceno neljubih posledic, ki lahko rezultirajo v odpuščanju posameznih uradnikov iz krivdnih ali nekrivdnih razlogov. Šele sistematika tovrstnega ravnanja bi premaknila birokratsko večvrednost v smislu zavesti o nedotakljivosti posameznega javnega uslužbenca ter jo nadomestila s poslanstvom sledenja udejanjanja javnih interesov brez in iskanja primernih načinov izvajanja načel novega upravljanja javnega sektorja.

Novo upravljanje javnega sektorja (NUJS), ponekod prevedeno kot novi javni menedžment (ang. New Public Management) ali novo javno upravljanje (NJU)³ se nanaša na nabor podjetniških praks, ki so se skozi različne poskuse izkazale za učinkovit način delovanja tudi v javnem sektorju. Različni avtorji razvoj in obstoj nujs postavljajo v različna obdobja in okvire. V osnovi pa lahko trdimo da NUJS predstavlja funkcionalistično-utilitaristični pristop k delovanju javnega sektorja v nestabilnem okolju. Koncept se začne razvijati kot praktično delovanje v drugi polovici dvajsetega stoletja, predvsem kot odgovor na potratno državo blaginje, katere davčni prihodki sistematično ne zmorejo več pokrivati monopolistični način proizvodnje javnih storitev in zagotavljanja javnega dobra po najnižji ceni. Javni sektor v teh pogojih, ki so avtomatsko pogoji visokih proračunskih primankljajev in visokega javnega dolga, začne iskati možne rešitve, kjer poskuša izvajanje storitev in zagotavljanje dobrin v največji

² Občine so lokalne skupnosti v katerih posamezniki v lastnem lokalnem okolju izvajajo svoje interese (Vlaj), kar predpostavlja tudi relativno visoko stopnjo medosebne povezanosti.

³ Pri tem različni slovenski avtorji zapadajo v neproduktivno diskusijo kako pravilno sloveniti koncept, namesto da bi skrbeli za spremljanje uveljavljanja vsebine koncepta v prakso.

možni meri finančno racionalizirati in kjer je to mogoče prenesti na privatni sektor, ki naj bi tovrstne storitve zagotovil po konkurenčnih cenah brez odklona v kakovosti. Ta ideja v zahodnih demokracijah prinese različne prakse, od predajanja določenih storitev podizvajalcem, sklepanja koncesij, krčenja obsega in kako vosti javnih storitev, spreminjanje razmerja med javnim in zasebnim sektorjem ter uporabnikom. Krono temu procesu v znanstvenem okolju dodata Osborne in Gaebler (1993) s knjigo »Reinventing Government« v kateri opisujeta različne pozitivne primere v ZDA, ki so omogočili zmanjševanje porabe javnega denarja ob isti ali celo večji učinkovitosti oziroma ob boljših končnih rezultatih. V tem okviru se oblikuje sistem nekaterih najpomembnejših načel na podlagi katerih naj bi javni sektor zagotovil lastno preživetje ter nemoteno delovanje političnega sistema na vseh ravneh.

Teoretski pristop NUJS tako izhaja iz predpostavke, da se je upravni aparat, zaradi prirojenih birokratskih hib skozi čas večal in neprestano dražil, pri čemer je bil njegov output vedno na približno enaki ravni in kakovostno v večini primerov ni presegal povprečja. Načela novega upravljanja javnega sektorja so dobila zagon v prvi polovici devetdesetih let preteklega stoletja, ko je ameriško administracijo v svoje roke prevzel novo izvoljeni demokratski predsednik Clinton na eni strani, na drugi strani pa sta Osborne in Gaebler leta 1993 izdala že omenjeno knjigo s pomenljivim naslovom '*Reinventing Government*', torej ponovno izumljanje uprave, in še z bolj pomenljivim podnaslovom 'Kako je duh podjetništva spremenil javni sektor'. Knjiga je bolj kot resen univerzitetni učbenik predvsem priročnik za vladne uslužbence⁴, v katerem so opisani primeri nekaterih najboljših praks v ZDA, ki so omogočile posameznim javnim ustanovam (od občin do uradov in podobno), da so ob pomanjkanju potrebnih javnih sredstev z dobrim gospodarjenjem omogočile izvedbo lastnih razvojnih načrtov. Čeprav bolj strokovno kot znanstveno pisanje je ta knjiga prinesla v pojmovanje javnega sektorja in predvsem javne uprave neslutene spremembe, ki so začrtale smernice razvoja sodobnejše javne uprave v smeri k večji učinkovitosti, gospodarnosti, storilnosti in prijaznosti do uporabnika, vključujoč tudi elektronske storitve, vsaj v tistem delu, v kolikor slednje podpirajo prej navedene koncepte izboljšav. Tako se na Osborna in Gaeblerja (1993) po trinajstih letih in v povsem drugačnih okoliščinah sklicuje tudi West (2005), ko zagovarja nujnost vpeljave elektronskega upravljanja in preverja aktualno stanje v ZDA. Iz dotičnega dela Osborna in Gaeblerja (1993) pa izhaja tudi velika večina idej in načel za reformo javnega sektorja v drugih državah Vključujoč Slovenijo.

Kot je bilo omenjeno, v osnovi načela novega upravljanja javnega sektorja težijo k reformi javnega sektorja v smeri uvajanja podjetniških principov in miselnosti, kar posledično prinaša tudi dolgoročne spremembe v delovnih procesih in organizacijski strukturi javnega sektorja in same javne uprave. Pri

⁴ Clinton je na eno izmed izdaj napisal posvetilo v katerem pravi, da bi dotična publikacija morala biti obvezno branje vsakega izvoljenega uradnika v ZDA.

tem je v grobem pomembna kombinacija podjetniških načel, kot so merljivost, prilagodljivost, učinkovitost in uspešnost dela z načeli klasične javne uprave, kot so zakonitost, pravičnost in etičnost (Kovač, 2002: 144-145).

Lane (1995: 187) trdi, da je model upravljanja vezan na stabilnost okolja in prevladujoči interes, kar je mogoče ponazoriti s preglednico 1.

Iz preglednice 1 sledi, da je novo upravljanje model upravljanja, ki je primeren za organizacije, ki zasledujejo predvsem javne interese in delujejo v nestabilnem, hitro spreminjajočem se okolju.

Preglednica 1: Model upravljanja glede na okolje in interes

	Stabilno okolje	Nestabilno okolje
Javni interes	Tradicionalno javno upravljanje	NUJS
Zasebni interes	Standardno poslovno vodenje	Standardno poslovno vodenje

Vir: Lane 1995: 187.

Kovačeva (2002: 175) ga definira kot "novo paradigmo upravljanja javnega sektorja s poudarkom na usmerjenosti k uporabniku in splošni učinkovitosti z uvajanjem aplikabilnih menedžerskih metod dela in tržnih (konkurenčnih) mehanizmov iz zasebnega v javni sektor." Hkrati pa je potrebno poudariti, da novo upravljanje javnega sektorja ni enovit pristop, ampak goji različne podvariete s poudarki na posameznih segmentih reformiranja javnega sektorja (Kovač, 2002: 175).

Lane (1995: 195) primerja klasični model javnega upravljanja z modelom novega upravljanja javnega sektorja (glej preglednico2).

Preglednica 2: Klasično javno upravljanje vs. Novo upravljanje javnega sektorja

Klasični model javnega upravljanja	Novo upravljanje javnega sektorja
Pravila	Cilji
Zakoniti postopki	Učinkovitost dela

Predvidljivost okolja	Prilagajanje okolju
Odgovornost	Usmerjenost k rezultatom
Formalizem	Inovativnost
Odprtost	Tajnost
Pritožbe: s pogajanjem	Z odpovedjo
Zakonitost	Uspešnost
Profesionalnost, lojalnost	Zadovoljevanje osebnih interesov
Javni interes, javna korist	Dobiček

Vir: Lane, 1995: 195

Pri tem je mogoče zaznati nekatera protislovja, ki zahtevajo dodatne opombe oziroma svarila pred prevelikim posploševanjem, saj grob pregled kaže, da se predvidljivost sodobne uprave izgublja z uvajanjem podjetniških načel.

Kasneje je Lane (2000: 37) skrčil zgornji nabor na štiri bistvene vsebinske razlike med tradicionalnim in modernim javnim upravljanjem (preglednica 3).

Preglednica 3: Razlike med tradicionalnim in modernim upravljanjem javnega sektorja.

Tradicionalno javno upravljanje	Moderno javno upravljanje
Poudarek na politiki (<i>politics</i>)	Poudarek na učinkoviti izvedbi dela
Uporaba mehanizmov javnega prava: a) uradi, b) javna podjetja	Uporaba instrumentov zasebnega prava: a) pogodba, b) oddajanje del zasebnemu sektorju
Ločitev med javnimi in zasebnimi akterji	Izravanje interakcijskega okolja
Ločitev med alokacijo in regulacijo	Integracija alokacije in regulacije

Vir: Lane, 2000: 37.

Preglednica 3 je bistveno bolj naravnana v smeri prikazovanja uvajanja podjetniških praks, ki niso neposredno pomembne za našo disertacijo, vendar jasno nakazujejo, v katero smer naj bi se razvil moderni javni sektor in z njim tudi moderna javna uprava.

V praksi model novega upravljanja javnega sektorja uvaja podjetniške koncepte, kot so npr. ločitev politične in strokovne funkcije v upravi, naravnost k rezultatom, uspešnost, učinkovitost, kakovost, merjenje učinkov, vzpostavljanje odgovornosti, usmerjenost k uporabnikom, decentralizacija, delegiranje odgovornosti, fleksibilnost, konkurenčnost, privatizacija, izboljšanje upravljanja človeških virov, izboljšanje komunikacije preko deregulacije in uvajanja informacijske tehnologije ter smotrna izraba finančnih sredstev (Kovač, 2002: 177-178; glej tudi Kovač, 2004: 177-196). Pomen uvajanja informacijske tehnologije v kombinaciji s pristopom novega upravljanja javnega sektorja poudarjata tudi Dunleavy in Margetts (2004: 7-10), ko trdita, da je uporaba informacijsko komunikacijskih tehnologij bila vedno pomemben element novega upravljanja javnega sektorja zaradi informacijsko intenzivne narave reformiranih upravnih struktur in procesov, ki zahtevajo kompleksne vertikalne in horizontalne toke informacij v in okoli upravnih institucij.

Sočasno se pojavljajo tudi drugi podjetniško upravni modeli zagotavljanja kakovosti sodobnega javnega sektorja. Med bolj uveljavljene in hkrati bolj poznane sodi sistem ISO standardov, celovito obvladovanje kakovosti (*total quality management* – TQM), načelo 3E in 5E, teorija javne izbire (*public choice theory*), CAF (*Common Assessment Framework*) in poslovna odličnost v javnem sektorju (glej: Žurga, 2001, Kovač, 2002: 183-192, 212-214, 262). V okviru tega projekta ni namen iskanja prednosti in slabosti posameznih omenjenih modelov, saj so dejansko nerelevantni, hkrati pa ne merijo na primerljiv način pomembnih elementov organiziranja in delovanja javne uprave. Predvsem ne v tistem segmentu, ki je vezan na zadovoljstvo posameznika kot uporabnika storitev in kot zaposlenega v javni upravi. Čeprav se slovenska javna uprava pogosto poskuša presojati na podlagi teh kriterijev je uporaba teh kriterijev zaradi omenjenih ključnih pomankljivosti nerelvantna, hkrati pa v večini primerov ni izvedena sistematično v longitudinalni dimenziji na celotni populaciji.

Ne glede na model evalvacije se vedno izpostavlja pomen učinkovitosti. Učinkovitost je eno izmed osnovnih načel novega upravljanja javnega sektorja, katerega uvajanja je mogoče zaslediti že bistveno pred ostalimi bolj sofisticiranimi elementi, kot je npr. usmerjenost k uporabniku. Žurga (2001: 82) definira učinkovitost kot razmerje med porabljenimi viri (*input*) in doseženimi rezultati (*output*), pri čemer je (upravna) organizacija učinkovitejša, v kolikor porabi za količinsko enak rezultat manj virov ali pa z enakim obsegom virov doseže količinsko boljši rezultat. Pri tem pa je potrebno poudariti, da je učinkovitost merilo ekonomične uporabe razpoložljivih virov pri dani stopnji uspešnosti (Žurga, 2001: 83). Učinkovitost se lahko v določenem segmentu javne uprave meri kot

število izdanih upravnih odločb na določeno število javnih uslužbencev, ki te odločbe izdajajo, medtem ko pa bi v istem primeru ekonomičnost lahko merili kot število odločb, ki niso bile s pritožbo vrnjene v ponovni postopek. Tovrstno ponovno vračanje ene odločbe v postopek namreč pomeni izgubo časa in drugih sredstev, ki bi bila lahko porabljeni za izdajo upravnih odločb v novih, še nerešenih zadevah. Na elektronsko poslovanje z vidika ekonomičnosti, kot pomembnega predpogoja učinkovitosti v okviru javne uprave opozarja tudi Fountainova (2001: 5), kar pojasnjuje na primeru operiranja s podatki o študentskih posojilih. Kot primer navaja, da mora oddelek za izobraževanje, ki operira s približno 20 milijoni računov za študentska posojila, za vsako telefonsko preverjanje stanja plačati po 12 dolarjev, spletno poizvedovanje po tej bazi pa stane le nekaj centov. Ekonomičnost v tem primeru je v ogromnem prihranku finančnih sredstev zaradi uporabe elektronskega poslovanja. Drug primer ekonomičnosti z vpeljavo reforme ameriške administracije v času Clintona predstavlja dejstvo, da je bila na podlagi projekta *National Performance Review*, ki se je kasneje preimenoval v *National Partnership for Reinventing Government*, federalna administracija zmanjšana za 351000 zaposlenih in je bilo prihranjenih 137 milijard dolarjev na račun vpeljave novih tehnoloških rešitev za posamezne postopke. Učinkovitost omenjenega projekta pa se odraža v nespremenjenem obsegu in kvaliteti storitve.

V okviru sodobnih pristopov učinkovitost predstavlja enega izmed treh oziroma petih elementov t.i. 3 (5)E pristopa, na podlagi katerega se naj bi v poslovanje javne uprave uvajalo sledeče vrednote: uspešnost (*efficiency*), učinkovitost (*effectiveness*), ekonomičnost (*economy*), v zadnjem obdobju pa še okoljsko osveščenost (*ecology*) in etičnost (*ethics*).

V našem primeru učinkovitost razumemo vložek potrebnega časa za odgovor na elektronsko pošto, ki smo jo v empiričnem delu poslali na različne elektronske naslove v slovenski javni upravi ter kot delež prejetih odgovorov glede na število poslanih elektronskih vprašanj.

Zgornja razprava o učinkovitosti je pomembna z vidika razumevanja upravnih procesov in zavedanja šibkih točk, ki so navadno povezane z neurejenimi postopki in neustrezno stopnjo odgovornosti zaposlenih v javnem sektorju, sama po sebi pa je nezadostna saj učinkovitost ne predpostavlja uspešnosti, še manj pa ekološko naravnost ali etičnost. Z začetkom enaindvajsetega stoletja je novo upravljanje javnega sektorja s svojim temeljnim principom začel prepuščati prostor drugim teoretskim konceptom, ki so ga nadgrajevali ali zamenjevali (vedno z istimi pomankljivostmi, kot so bile poznane že pri NUJS).

Od dobrega k novemu upravljanju

Po odmiku svežine koncepta NUJS so različne mednarodne organizacije sprožale pojave različnih novih modelov reformiranja javnega sektorja, ki so bili po svoji naravi podobni posameznim elementom NUJS in so nosili njegove temeljen značilnosti opisane predhodno. Vsem pa je skupno, da visoko kotirajo pri vrhovih posameznih držav in, da se jih akademska skupnost pogosto nekritično naleze, pri čemer se na koncu izkaže, da je nov model dejansko star model v novi preobleki.

Prva tovrstna nadgradnja, ki je izhajala iz NUJS je bil sistem t.i. dobrih praks (ang. Benchmarking) za katerega je bilo značilno poudarjanje pristopov, ki so v nekaterih (navadno državah z daljšo demokratično tradicijo) državah dosegale pozitivne učinke na področju racionalizacije poslovanja, finančne racionalizacije, učinkovitejšega upravljanja človeških virov, elektronskega poslovanja in podobno. Te »delujoče« modele se je potem s pomočjo priporočil mednarodnih institucij (OZN, OECD, itd) prodajalo razvijajočim se državnim aparatom kot čudežne rešitve, ki bodo omogočile manjšo javno porabo, dobro delujoč javni sektor (ki bo načeloma skrčen na obseg javne uprave) ter kapitalistično tržno gospodarstvo. Države uporabnice tovrstnih modelov dobrih praks so navadno »padle na štos« in glede na dovtetnost za vse kar je zahodni svet promoviral kot delujoče precej neselektivno kopirale v lastne upravno-politične sisteme, kjer se čudežna rešitev navadno ni obnašala po pričakovanem vzorcu. Ker nihče od odgovornih navadno ni premogel toliko energije ali pa zdrave kmečke pameti, ki bi mu povedala, da je potrebno dobro delujoče prakse proučiti, preveriti pričakovano obnašanje modela v lastnih družbenih, ekonomskih in upravno-političnih pogojih ter jih po potrebi ustrezno prilagoditi pred implementacijo. Tako se je sistem dobrih praks v nekaj letih izrodil v sistem nedelujočih dobrih praks. Metodo prevzemanja pa sistematično zasledimo še danes pri najrazličnejših strateških dokumentih držav v razvoju, kot tudi razvitih držav.

Drug, podoben fiasko predstavlja koncept dobrega upravljanja (ang. good governance), ki naj bi upravno politični strukturi na podlagi »dobrih praks« sporočil kakšni so principi dobrega upravljanja, pri čemer se sam koncept ne razlikuje bistveno od sistema NUJS. Dodatna nadgradnja tega je novo upravljanje (ang. New governance), ki je ponovno zgolj preoblikovanje že znanih principov NUJS v novo verzijo, ki se jo prodaja pod novim imenom. Edina razlika ki NUJS ločuje od obeh pristopov k upravljanju/governance je, da good in new governance predpostavljata oziroma zajemata tudi politično komponento in ju bi lahko na podlagi tega prevajali tudi kot vladanje (dobro, novo). V kolikor se NUJS osredotoča zgolj na upravni del upravnega političnega sistema se »governance« koncepta posvetita tudi dimenziji participacije posameznika v javnopolitičnih procesih kot aktivnega udeleženca. V besedilu tako za NUJS kot dobro in novo upravljanje uporabljamo isti prevod hkrati pa se zavedamo razlike med pojmi, ki je izgubljena s prevodom.

Na podlagi omenjenih treh ristopov se v Sloveniji razvija pojem, ki ponovno sam po sebi ne prinaša pomembnega teoretskega premika, definitivno pa je sposoben zaznavati določene spremembe na področju lokalne (samo)uprave. Novo lokalno upravljanje (ang. New Local management) je razvijajoč se koncept, ki poskuša zaobjeti prakso prehajanja od klasičnega političnega upravljanja proti NUJS na lokalni ravni, pri čemer izhaja predvsem iz slovenske prakse v smislu zaznavanja razlogov za pozitivne razvojne premike nekaterih občin ob sočasnem zaostajanju drugih občin in jih poskuša pojasnjevati predvsem skozi spremembo upravljalskih procesov pri čemer zaenkrat ostaja na ravni deduktivnega z relativno malo empiričnega preverjanja.

Pridvidevamo, da lahko ta koncept ponudi odgovore na nekatera razvojna vprašanja lokalnega okolja. Z lokalnimi volitvami 2006 se je dodatno utrdil delež občinskih vodstev (županov), ki so bili vsaj uradno politično nepovezani, so kandidirali z lastnimi listami, ali pa so svojo strankarsko pripadnost podrejali drugim interesom, sočasno pa so imeli vsaj določene intenzivne neposredne ali pa vsaj posredne izkušnje iz gospodarstva. V preteklosti sta bila podobna odmevna primera županov MO Celje in MO Koper, 2006 pa se je zanesljivo na županski položaj s pomočjo volivcev ustoličil nekdanji zelo uspešen menedžer, ki je iz podjetja v krizi ustvaril enega največjih slovenskih poslovnih sistemov. Iz podjetništva je v politiko vstopil brez znanih neposrednih političnih izkušenj, volitve je dobil predvsem na podlagi slovesa uspešnega menedžerja, ki ne pozna poraza, po izvolitvi pa je vodenje glavnega mesta z nekajstoglavno množico občinskih uradnikov iz tistega, kar lahko imenujemo birokracija v slabšalnem smislu, spremenil v relativno učinkovit birokratski stroj, ki ni zgolj sam sebi namen, temveč predstavlja tisto učinkovitost birokracije, ki pritiče Webrowi definiciji. Šlo je vsaj za navidezno depolitizacijo vodenja občine združeno z menedžerskimi prijemi, ki so omogočili premik od razvojne blokade povezane z politično-interesnimi nasprotji, ki je trajala v preteklih mandatih, do poskusa zagona novega cikla razvoja območja. Podoben podjetniški pristop je bilo v predhodnem obdobju zaznati v drugih uspešnejših občinah, pri čemer pa je potrebno opozoriti, da tovrstno vodenje občin pogosto deluje v nasprotju z vsemi pravili klasičnega birokratskega upravljanja in temelji na sistemu zmagovalnega delovanja (win-win), kjer naj bi z določeno aktivnostjo vsi vpleteni pridobili neke koristi. Pravno gledano je lahko tovrsten pristop vsaj občasno celo nezakonit, moralno gledano je v večini primerov sporen, z vidika učinkovitega razvoja pa bistveno primernejši kot pa birokratski legalizem, ki je nagnjen k temu, da se izogiba delu za katerega so največkrat pristojni ljudje, brez ustreznih znanj in kvalifikacij. Po analogiji, izhajajoči iz koncepta novega upravljanja javnega sektorja, lahko tovrsten pristop imenujemo novo lokalno upravljanje (*ang. new local management*) (glej Pinterič, 2008).

Temeljne značilnosti novega lokalnega upravljanja, ki bi jih lahko v tej prvi nesistematični fazi definirali so:

- depolitizacija lokalne politike in uprave;
- utemeljenost na podjetniški misli (naravnost k uspehu, profitu, zadovoljitvi interesov);
- debirokratizacija upravnega delovanja (v smislu zvečanja individualne odgovornosti zaposlenih in zmanjšanja stabilnosti njihove zaposlitve – vezano na uspešnost pri delu);
- usmerjenost k načelom sodobnega upravljanja;
- aktivno povezovanje uprave in gospodarstva v okviru javno-zasebnih partnerstev⁵.
-

Depolitizacija lokalne politike je vnesla nov pristop k vodenju občin z močnejšim poudarkom na menedžerskih načelih vodenja primerjalno s predhodnim usklajevanjem političnih interesov. Toda ko govorimo o depolitizaciji in uvajanju menedžerskih načel v lokalni samoupravi moramo to definicijo postavimo bolj natančno. Depolitizacija tako dejansko pomeni odsotnost močne povezave med lokalnimi odločevalci in klasično strankarsko politiko, hkrati pa ne pomeni, da so vsi (če sploh kateri) problemi razumljeni kot striktno tehnični, apolitični problemi. Še vedno slednji ostajajo vir razprave, ki je lahko osebno in ekonomsko interesno pogojena, kar pa nadomešča strankarske interese. Po drugi strani menedžerske prijeme v lokalni samoupravi ne razumemo kot sistematično sprejetje odločitev proti vsem pravilom javne uprave temveč za premik v smeri fleksibilnejšega razumevanja zakonodaje v smislu premika od »po črki zakona« proti »v okviru zakona«. To omogoča večjo stopnjo učinkovitosti delovanja (ne nujno smotrnosti) znotraj pravnega okvira kar pa že lahko predstavlja odklon od klasičnega birokratskega upravljanja proti modelu, ki je bližje t.i. novemu upravljanju javnega sektorja (glej Lane, 1995).

Zgornja opredelitev je izpeljana na podlagi primarnih opažanj novega modela upravljanja občin v Sloveniji in za potrditev potrebuje sistematične analize (Pinterič, 2008). Hkrati pa je potrebno opozoriti, da je potrebno bistveno več pozornosti nameniti tudi samemu lokalnemu upravljanju, saj so redke sistematične analize delovanja enot lokalne samouprave na način, ki bi omogočal njihov napredek, temelječ na realni oceni stanja ter iskanju najboljših možnih priložnosti.

⁵ Pri tem je mišljeno, da podjetja javno-zasebnega partnerstva ne razumejo kot sistem, kjer se iz javnih financ plača podjetju storitev, niti da gre za model kjer si lokalna skupnost predstavlja, da bodo podjetja nekaj za njih storila brezplačno (to sta še vedno najpogostejši logiki razumevanja javno-zasebnega partnerstva med slovenskimi upravnimi institucijami in podjetji).

Novo lokalno upravljanje je mogoče strniti v sledeči preglednici:

Preglednica 4: Klasično vs. novo lokalno upravljanje

	Klasično (birokratsko) upravljanje	Novo (podjetniško) lokalno upravljanje
indikatorji	Župan je močno vezan na strankarsko politiko	Župan je močno vezan na zasebni sektor
	Strankarska arena je pomembna in ideološko obremenjena ter nesposobna sklepanja kompromisov za potrebe razvoja, blokade pri odločanju so normalne	Strankarska arena predstavlja politične interese zmerno in je sposobna sklepanja kompromisov za potrebe razvoja, blokade v odločevalskem procesu so redke
	Župan in svetniki se izogibajo pobudam občanov	Župan in svetniki podpirajo pobude občanov ter spodbujajo njihovo iniciativnost
	Lokalna zakonodaja sledi proceduralni logiki brez upoštevanja učinkov, sprejemanje zakonodaje je vprašanje razmerja moči	Učinki lokalne zakonodaje so razlog za njeno sprejetje/zavrnitev
	Župan je podrejen občinskemu svetu in ga je mogoče blokirati v njegovih predlogih	Župan je relativno neodvisen od občinskega sveta s katerim je v zdravem odnosu ravnotežja in zavor
	Sodelovanje z lokalnim gospodarstvom je slabo in omejeno z javno-zasebnim nasprotjem v logiki delovanja.	Sodelovanje z (lokalnim) gospodarstvom je sistematično prisotno in nadgrajeno z javno-zasebnimi partnerstvi.

učinki	Povprečni razvojni rezultati občine	Občina in višji nivo razvojnih rezultatov v primerjavi z nacionalnim povprečjem
	Skoraj nobene sposobnosti občine da bi skozi projekte pritegnila evropska sredstva	Učinkovito pridobivanje evropskih sredstev za razvojne projekte
	Ni sposobnosti/interesa za privabljanje privatnih investicij	Sistematično vzpostavljanje javno zasebnih investicijskih partnerstev
	Župan je nepomemben ali nepriljubljen	Župan je zelo priljubljen in pogosto večkrat izvoljen
	Krizne situacije so težko obvladljive in negativni učinki so vidni dolgo časa	Krizne situacije so relativno lahkobvladljive in in se jih premošča z relativno majhnimi negativnimi učinki
	Občina je pogosto blokirana zaradi političnih razlogov v občinskem svetu	Občinski svet premore dovolj fleksibilnosti za doseganje kompromisov.

Pinterič, 2009: n.p.

V nadaljevanju bo ta model sistematično preverjan skozi empirični del raziskave, saj lahko pomembno doprinese k razumevanju vloge lokalne politike pri uspešnem upravnem delovanju slovenskih občin.

Pomen politične in upravne kulture

Politična in upravna kultura predstavljata pomemben element omejevanja možnosti za uspešen razvoj. Pogosto se obe obliki kulture uporablja kot soznačnici za nekaj kar bi bil skupek obeh kultur, ali pa se zanemara eno ali drugo obliko kulture pri čemer se predvsem politično kulturo navadno povezuje s širšimi družbenimi procesi in se jo veže na obnašanje (behaviour) političnih skupin in posameznikov pozablja pa se na ravnanje (acting) v različnih situacijah. Za celovito razumevanje politične kulture v delovanju občin je neizbžno potrebno v obzir jemati obe obliki politične kulture pri čemer se osredotočamo predvsem na komponento ravnanja. Ravnanje v tem kontekstu povezujemo

s politično odgovornostjo vključenih akterjev, ki se poskušajo obnašati maksimalno racionalno v smislu informiranih odločitev v okviru paretovega optimuma. Politična kultura je dejavnik ki omogoča ali pa preprečuje, spodbuja ali zavira razvojno delovanje občin skozi iskanje kompromisov in distanciranje od ideološko-zasebno interesnih razprav v korist iskanja rešitve, ki bo v javnem interesu.

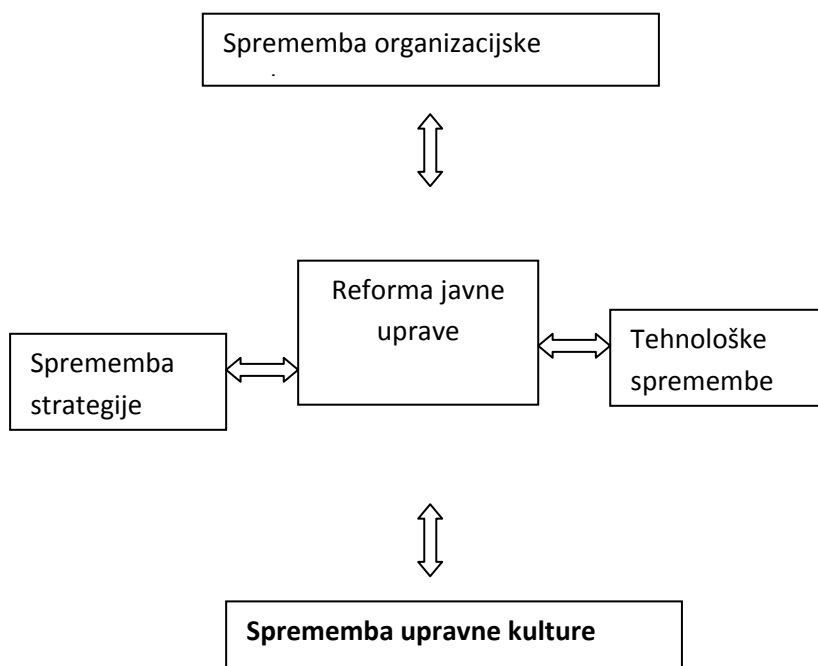
V praksi se ustrezna stopnja demokratične politične kulture kaže, kot sposobnost občinskih političnih organov, da sprejema politične odločitve z relativno visoko stopnjo soglasja, ki presega morebitno večinsko dominacijo ene interesne opcije oziroma sistematično blokado manjšine s strani večine zaradi političnih razlogov. V smislu obnašanja predstavlja nujno primerno politično kulturo sposobnost jasnega izražanja in sočasno poslušanja sogovornikov brez vmesnega vpadanja v besedo in ob samoomejevanju časa za predstavitev lastnih argumentov. Čeprav se zdi ta pogled na vlogo politične kulture v smislu kulture komuniciranja v političnem kontekstu banalen, je ravno to pogosto razlog za neučinkovitost dela. V Sloveniji je bil za potrebe urejanja teh razmerij (kultura komuniciranja) sprejet dopolnjen poslovnik Državnega zbora, s katerim se striktnije določa pravica in čas za predstavitev različnih pogledov, kar kaže na to, da politična kultura niti na državnem nivoju ni dovolj visoka, da bi bilo mogoče pričakovati samoomejevanje govorcev. Drug pomemben element od katerega je v okviru politične kulture odvisno ravnanje posameznikov je samopercepcija le-teh. V kolikor se prevzema vloga klasičnega razmerja pozicija-opozicija lahko pride zaradi tega do sistematične blokade političnega odločanja na lokalni ravni, predvsem v tistih primerih, ko večinska kolaicija nima stabilne večine. V tem kontekstu je seveda željeno, da se ta vedenjski vzorec pri obeh skupinah spremeni oziroma nadgradi v iskanju skupnih kompromisnih rešitev, ki bodo imele široko podporo in bodo s tem pridobile tudi na lastni kredibilnosti sočasno pa pri možnosti za uspešno izvedbo.

V kolikor je politična kultura vezana predvsem na sposobnost doseganja kompromisov na račun tolerantnosti različnih opcij in njihove odprtosti za kombiniranje najboljših pričakovanih učinkov pa na drugi strani upravna kultura predstavlja predvsem primeren odnos občinskega upravnega aparata do priprave lokalnih javnopolitičnih dokumentov ter po njihovem sprejetju do izvajanja lokalnih javnih politik ter s tem izvajanja idej v praksi.

Rman in Lunder (2003: 108) opozarjata, da je upravna kultura lahko pogosto odločujoč dejavnik pri uspešnosti delovanja predvsem v primeru javne uprave. Deloma se upravna kultura pokriva s t.i. človeškim faktorjem, še bolj pa je vezana na institucionalno socializacijo. Saxena (1996:706) jo definira kot "vzorec vrednot in pričakovanj, ki so skupna članom posamezne organizacije". Ta pričakovanja in vrednote pa ustvarjajo pravila obnašanja (norme), ki zelo učinkovito oblikujejo vedenje posameznikov in skupin v določeni organizaciji. Starejša kot je kultura, bolj so zakoreninjene

posamezne vrednote in prepričanja in težje so spremembe. Organizacijska kultura je posledica zgodovine posamezne organizacije in ljudi, ki so jo oblikovali v preteklosti, hkrati pa predstavlja največjo oviro sprememb v organizaciji (v našem primeru v javni upravi). Saxena (1996: 705) k temu dodaja model, iz katerega je razviden potreben obseg sprememb za redefiniranje vloge javne uprave (glej slika 1).

Slika 1: Štirje ključni elementi sprememb v javni upravi



Vir: Saxena, 1996: 705.

V nadaljevanju Saxena (1996: 705) pojasnjuje tudi smer spremembe. Sicer samo na področju organizacijske strukture, vendar pa lahko popolnoma brez pomisleka trdimo, da mora smer spremembe slediti tudi pri organizacijski kulturi in strategiji delovanja, nenazadnje pa tudi pri tehnoloških spremembah. V kolikor je v preteklosti uporabnik za upravo komaj obstajal, nižji javni uslužbenci pa so predvsem servisirali zagotavljanje izvrševanja idej višjih uradnikov, mora reforma v celoti obrniti smer, kjer bodo v skladu z osredotočenostjo na uporabnika tako višji kot tudi nižji upravni delavci vse svoje napore posvečali zagotavljanju uresničevanja uporabnikovih potreb in želja.

Saxena (1996: 706) hkrati opozarja na dejstvo, da je birokratska togost, hierarhičnost in nenazadnje v določenih primerih celo avtokratičnost pogosto kriva za slabe rešitve. Kot primer navaja zasidranost vrednosti papirne dokumentacije v glavah javnih uslužbencev, katerim se zdi uporaba enakega

dokumenta v elektronski obliki preveč abstraktna za praktično uporabo. Saxena (1996:706) trdi, da "čeprav tehnološke inovacije, kot je elektronska pošta, ki lahko zagotovi informacijo ne samo pravočasno (*just-in-time*), ampak celo predčasno (*ahead-of-time*), niso enostavno in hitro vpeljane z namenom izboljševanja upravnih procesov". Kar je v prvi vrsti posledica obstoječe upravne kulture, katere sprememba je potrebna za prenovu strategije delovanja, vpeljavo potrebne tehnologije in nenazadnje prilagoditev upravne strukture, kot je bilo prikazano v sliki 1.

Podobnega mnenja so tudi različni drugi avtorji, ki opozarjajo na dejstvo, da je najverjetneje tako, da je najprej potrebna sprememba upravne kulture oziroma odnosa do inovacij preden lahko inovacije vstopijo v procese ter jih pomagajo preoblikovati. Med tovrstna opozorila sodi tudi to, da se znanost nebi smela preveč na pamet in na hitro odločati za razlago, da e-uprava dolgoročno spreminja izvajanje javnih storitev, demokratično odzivnost, zaupanje državljanov v upravo (West, 2004: 24). Med dokaze proti tovrstni tehnološko vodeni spremembi upravne kulture in upravnih procesov West (2004: 24-25) na primeru ZDA navaja še vedno prisotno nepovezanost in integriranost spletnih strani administracije ter nestandardiziranost navigacijskih orodij⁶. 6 (2004: 57) pa ugotavlja, da tudi upravni delavci sami pogosto priznavajo da je eden večjih problemov učinkovite uporabe informacijsko komunikacijskih tehnologij pomanjkanje znanja s tega področja, pripravljenosti za učenje in tudi neprimerne upravne kulture, ki bi spodbujala celovitejšo izrabo orodij ki jih nove tehnologije ponujajo. Analiza stanja na tem področju bi podobno sliko najverjetneje pokazala tudi v Sloveniji. Podobno tudi Rman in Lunder (2003: 110) večji pomen pri spreminjanju upravne kulture pripisujeta predvsem upravljanju s človeškimi viri in ne drugim faktorjem, kot je v našem primeru uvajanje informacijsko komunikacijske tehnologije ter sprememb upravnih procesov vezanih na slednjo. Vendar pa Rman in Lunder (2003: 110) istočasno priznavata, da je uvajanje informacijsko komunikacijskih tehnologij v upravne procese eden izmed tistih elementov, ki s svojo prisotnostjo oblikuje smer sprememb upravne kulture. Iz povedanega torej lahko sklepamo, da je sprememba upravne kulture predpogoj za učinkovito uvajanje e-uprave in e-upravljanja, ki lahko šele nato nadalje vpliva na spreminjanje uprave kulture. 6 (2004: 71) pa dodatno opozarja kako lahko neprimerno definiranje vloge sodobnih informacijsko komunikacijskih tehnologij z lahkoto prisili uslužbenca v stare birokratske okvire delovanja. Ameriški predsednik Clinton je ob nastopu mandata pripeljal v Belo hišo del osebja, ki je bilo vajeno enostavnosti in učinkovitosti elektronskega komuniciranja, vendar pa so ti uslužbenci to prakso opustili takoj ko so ugotovili da morajo biti ti, neformalni, dopisi arhivirani in so lahko predmet obravnave v kongresu, kar bi kasneje lahko za posledico imelo nevšečnosti za prejemnike in pošiljatelje elektronskih sporočil (6, 2004: 71).

⁶ West (2004: 25) problem primerja z babilonskim stolpom, ki je zaradi prevelike želje po megalomanstvu ter vnesene različnosti jezikov kot projekt popolnoma propadel.

V nadaljevnaju bo izpostavljeno tudi v nekaterih drugih povezavah in osvetljeno z drugačnih zornih kotov kako lahko predvsem utečena upravna praksa vpliva na zaviranje razvoja potenciala določenih javnih politik na katerem koli nivoju ali pri spreminjanju upravnih procesov. Tipičen tovrsten pokazatelj neke upravne kulture ali pa samo zavesti o komunikacijskem bontonu je lahko uporaba elektronske pošte v komunikaciji javne uprave z državljan (vendar zgolj omejenem obsegu). Vendar do tega ostajamo skeptični zaradi dejstva, da vsaj v primeru Slovenije, ki ga obravnavamo, upravne kulture nebi smeli neposredno povezovati z odgovarjanjem na elektronsko pošto ker ne gre za neformalno prakso ampak za pravno zavezujočo aktivnost, ki sodi v delokrog nalog zaposlenih v javni upravi in je od trenutka tovrstne pravne zavezujočnosti bolj kot na upravno kulturo vezana na zagotavljanje delovanja prave države iz vidika predvidljivosti zagotavljanja storitev. Vendar pa 6 (2004: 82-83) opozarja na drug vidik spreminjanja upravne kulture zaradi uvajanja sodobnih informacijsko komunikacijskih tehnologij (predvsem elektronske pošte) in to je povzročanje nujnega odstopanja informacijskih, komunikacijskih tokov ter tokov moči od predvidene organizacijske strukture. Tako določene skupine zaradi uporabe elektronske pošte (ali kake druge aplikacije) pridobivajo na moči v razmerju do drugih skupin kar posledično vodi v spreminjanje neformalne strukture ter poskuse tistih, katerim se zaradi tega moč vplivanja manjša, da se uporabo tovrstnih tehnologij omeji v največji možni meri. Skozi to perspektivo tudi lahko interpretiramo izogibanje uprave vsakršni spremembi, ki omogoča ljudem več vpliva na upravne procese saj to povzroča erozijo moči (ne glede na to kako to moč definiramo) v medsebojnem razmerju.

Iz povedanega lahko sklepamo, da je za potrebe razumevanja možnih pristopov k spreminjanju učinkov upravnega delovanja v prvi vrsti potrebno vplivati na spremembo upravne kulture, in ne zgolj normativnega, informacijskega, tehnološkega ali katerega koli drugega vidika. Z drugimi besedami, za odzivnejšo in sodobni situaciji bolj prilagojeno upravo na lokalnem nivoju, ni dovolj, da se ji to naloži z zakonom, da se zagotovi tehnološke pogoje, spremeni informacijske tokove, temveč je potrebno na prvem mestu spremeniti dojemanje vloge upravne organizacije in posameznika v njej. Za potrebe te spremembe je nujno zavedanje načina oblikovanja povprečnega javnega uslužbenca, kot gradnika upravne strukture.

Vsak posamezni upravni delavec pridobi primarno strokovno socializacijo skozi izobraževanje po ustreznem študijskem programu (ob predpostavki, da se zaposluje zgolj ljudi, ki v celoti izpolnjujejo izobrazbeni pogoj), sekundarna socializacije za delo v doloeni organizaciji pa poteka spotoma, ko se novozaposleni uvaja v delo in bolj ali manj nezavedno prevzema obstoječi vzorec delovanja znotraj organizacije (ki ni vedno najprimerjenši za doseganje ciljev organizacije). Zaradi tega je mislene vzorce in odnos mladih upravnih delavcev težko spremeniti saj je socializacija skozi izobrazbo

prešibka za odgovorno in samoiniciativno delo v upravi, ko pa predijejo v prakso pa zelo hitro podležejo starim vedenjskim vzorcem zaradi sistematične demotivacije, kot posledice nizkih plačil, ki se ne razlikujejo glede na učinkovitost in kakovost dela, zaradi česar zapadejo klasični predstavi birokratske organizacije v negativnem smislu, ko se delo prelaga vedno na najnižji možni nivo in se sistematično prelaga odgovornost.

Za potrebe ciljnega spreminjanja upravne kulture v smeri večje učinkovitosti delovanja je potrebno tudi na tem področju zagotoviti nekatere podjetniške principe motiviranja zaposlenih. Pri tem se za nadpovprečno opravljanje nalog uporablja selektivne motivacijske nagrade posameznikom na nekajmesečni ravni. Aktualni sistem nagrajevanja v javni upravi v Sloveniji je demotivacijski, saj so višine nagrad relativno nizke in bolj ali manj sistematično dodeljene celotnemu kolektivu, zaradi preprečevanja morebitne nevoščljivosti. Tovrstnih dodatni h 20€ na posameznika nima ne finančno ne razporeditveno pomembnejše vloge. V ta namen bi za potrebe motiviranja zaposlenih bilo potrebno zagotoviti ustrezno kvalificirane in samoiniciativne posameznike, sposobne širše interpretacije pravnih predpisov, s čimer se bi delo po črki zakona spremenilo v delo v okviru zakona, pri čemer slednje navadno dopušča inovativnejše rešitve predvsem na področju načrtovanja in implementacije razvoja na različnih področjih. V naslednjem koraku je potrebno preprečiti prenašanje neželenih delovnih vzorcev s pomočjo spodbujanja in nagrajevanja učinkovitega in kakovostnega dela. V ta namen bi morale nagrade za kvalitetno in učinkovito delo obsegati dodatne proste dneve za posameznika ali opazne finančne spodbude, ki je dosegel pozitivne učinke na svojem področju dela v obsegu, ki prinaša opazni napredek v delovnem procesu ali pri doseganju želenih učinkov. Na drugi strani pa bi moralo biti nekvalitetno in/ali neučinkovito delo sankcionirano z omejitvijo privilegijev – v okviru zakona. Med tovrstne ukrepe lahko sodi omejitev pravice do izrabe letnega dopusta v smislu, da ga odgovorna oseba zameji po lastni presoji pri čemer se ne ozira na pričakovanja zaposlenega⁷. Po nekajkratnih kazenskih uravnavanjih letnega dopusta s strani nadrejenih obstaja možnost, da bo posameznik verjetno ali ugotovil, da je potrebno spremeniti način dela ali pa bo zapustil organizacijo, in dal prostor nekomu, ki bo svoje delo opravljal z večjo stopnjo predanosti.

Motivacija je pomemben del upravljanja upravne kulture vendar tega slovenska zakonodaja in njeno izvajanje ne upoštevata saj je celoten sistem rigidno določen z zakonom o sistemu plač v javnem

⁷ V praktični izvedbi zadeva zveni kot »Ocena vašega dela za preteklo evalvacijsko obdobje je bila nezadostna zato imate naslednji teden 5 dni dopusta, ker ste, kot kaže preutrujeni za delo«. To se potrdi s sklepom in obrazložitvijo zakaj je bil dodeljen dopust. Druga opcija je seveda, da se odbije prošnja za dopust s kontra argumentom »Ker ste v preteklem ocenjevalnem obdobju imeli delo ocenjeno kot nezadostno, vam ne moremo odobriti dopusta«.

sektorju in z zakonom o javnih uslužbencih, ki v prvi vrsti ščitita javnega uslužbenca pred uvajanjem podjetniških načel na področju delovnih razmerij in nagrajevanja. Ter sistematično nagrajujejo delo v okviru minimalnega obsega v smislu preprečevanja možnosti učinkovitega spodbujanja k nadpovprečnim delovnim rezultatom in kaznovanja za podpovprečno delo, saj je izredna odpoved delovnega razmerja predvidena zgolj za sistematične hude kršitve in nima vloge resne grožnje, medtem ko nagrade za uspešno delo v višini občutnega deleža mesečne plače za posameznika niso predvidene, kot sistemska rešitev, hkrati pa je obseg sredstev za nagrade relativno omejen.

Socialni kapital in strateško povezovanje

Za potrebe delovanja občin je seveda nujno potrebno zagotoviti temeljen strateške resurse, med katerimi se pogosto izpostavlja pomen kapitala. Pri tem je najpogostejše sicer mišljen finančni kapital oziroma finančni resursi, vednar pa polna proračunska malha še ne zagotavlja nujno razvoja, pogosto pa je lahko razlog za zgrešene stroške in investicije. Namesto finančnega kapitala se tako v načrtovanju razvojne dejavnosti tako vedno bolj uveljavlja pomen prepoznavanja in izkoriščanja drugi virov oziroma oblik kapitala, ki zagotavljajo napredovanje in učinkovito podporo razvoju. Ko se ukvarjamo z vprašanjem samoiniciativnega povezovanja med organizacijami (v našem primeru občinami), je potrebo izpostaviti vprašanje »neotipljivih« dejavnikov, ki vplivajo na vzpostavitev delujočih mrežnih oblike koordinacije med akterji. V nadaljevanju bomo izpostavili nekatere izmed teh dejavnikov, s posebnim ozirom na vpliv socialnega kapitala kot resursa, ki o(ne)mogoči koordinacijo delovanja.

Koncept socialnega kapitala je nedvomno ena izmed najbolj opaznih sodobnih novosti v konceptualni zgradbi družbenih ved. Od začetka 90-ih let prejšnjega stoletja, še posebej po objavi Putnamove študije o državljanski participaciji in institucionalni uspešnosti v italijanskih regijah (Putnam, 1993), smo namreč pričali izjemnemu sprejemu, proučevanju in uporabi omenjenega koncepta. To se kaže tako v številu objavljenih del v zvezi s konceptom socialnega kapitala kot tudi v raznovrstnosti proučevanj, kjer je ta koncept uporabljen bodisi kot eksplanandum bodisi kot eksplanans. Trdimo lahko, da je bila socialna teorija ponovno napisana skozi objektiv socialnega kapitala (Fine, 2000:125). Socialni kapital je eden tistih socioloških konceptov, ki ni ostal omejen na družbene vede, temveč je vstopil tudi v javne razprave. Zagotovo socialni kapital ni samo trendovski koncept, ampak univerzalni pojem izredne prominence. Koncepti, kot so globalizacija, postmodernizem in civilna družba – če jih naštejemo le nekaj, – so drugi splošno znani primeri.⁸

⁸ Zanimanje za socialni kapital je postmoderni in globalni fenomen, ki si ga lahko do določene mere razlagamo kot podaljšanje stare, vendar še vedno žive razprave o civilni družbi. Tozadevno je vredno omeniti še skupnostno (communitarian) razpravo (glej Etzioni, 1993).

Od ostalih trendovskih konceptov se koncept socialnega kapitala značilno razlikuje v vsaj dveh pogledih. *Prvič*, čeprav nedvomno sociološkega izvora, je bil od začetka hitro priznan pri mnogih družbenih vedah. Izmed treh očetov koncepta lahko za »čistega« sociologa označimo samo Bourdieuja. Putnam, kot najbolj popularen med njimi, je politolog. Coleman je sicer tudi sociolog, vendar je bil močno povezan s teorijo racionalne izbire, ki je osnova ekonomske analize.⁹ Odveč je reči, da je pomemben del avtorjev, ki se ukvarjajo s proučevanjem socialnega kapitala, ekonomistov. Zelo zgovorno je tudi zanimanje organizacij, kot sta Svetovna banka in OECD (Healy et al, 2001). *Drugič*, število področij, ki uporabljajo ta koncept, je dejansko zelo veliko, verjetno večje kot v primeru drugih primerljivih konceptov. Z uporabo konceptualnega okvira socialnega kapitala se lahko dejansko približamo kateremukoli družbenemu pojavu ali situaciji. Socialnega kapitala se ne uporablja le za zagotavljanje opisa in analize trenutnih ali preteklih razvojnih poti. Na nek način je »brezčasen« koncept (glej Rothberg ur., 2001). To lahko razložimo bodisi kot dokaz hevrističnega potenciala obravnavanega konceptualnega okvira bodisi, kakor lahko domnevamo na podlagi pregleda literature, kot manifestacijo njegove stagflacije, njegovega preobražanja v zdravilo za vse bolezni, ki je oropano jasnega pomena (Portes, 1998: 2). Tako pogosta uporaba koncepta kot metafore, ki vsebuje vse sociološke ideje (Sandefur in Laumann, 2000: 70), poraja vprašanje, ali bi mogoče bil čas, da opustimo upe v pojasnjevalni potencial socialnega kapitala (Foley in Edwards, 1999).¹⁰

Socialni kapital kot genotip z mnogimi fenotipskimi aplikacijami

Odveč je povedati, da se celo tisti avtorji, ki navdušeno sprejemajo ta koncept, dobro zavedajo prej omenjenih težav, ki se nanašajo na njegove definicije. To se kaže v zanimivi strukturi izdatnega obsega del, ki uporabljajo ta koncept na takšen ali drugačen način. Še celo desetletje po tem, ko je

⁹ Coleman je bil tesen sodelavec Garyja Beckerja, Nobelovega nagrajenca za ekonomijo, ki je pomembno prispeval k razpravi o socialnem kapitalu. Vzajemni vpliv teh dveh avtorjev je zelo močan. Becker (1964) je oče koncepta »človeški kapital«. Coleman pojmuje socialni kapital kot katalizator človeškega kapitala (Coleman, 1988). Becker je poskušal vključiti »socialni« v svojo analizo. Od tod njegov citat Duesenberryja, ki trdi, da »se pri ekonomiji vse vrti okoli izbire, medtem ko se pri sociologiji vse vrti okoli tega, zakaj ljudje nimajo izbire« (v Becker in Murphy, 2000: 22). Becker skuša pojasniti, »da teorija racionalne izbire ni nekonsistentna s pomembnostjo družbene strukture, temveč prispeva k večjemu razumevanju tega, kako postane ta struktura determinirajoča« (Becker in Murphy, 2000: 23).

¹⁰ Je ta sodba pravilna? Odgovor najverjetneje leži nekje med dvema ekstremnima pogledoma. Kakorkoli, verjamemo, da je prvi pogled bližje resnici. »Dodana vrednost« tega koncepta je potencialno velika. Da bi družboslovni znanstveniki spoznali njegov potencial in ga smiselno uporabili v raziskovanju družboslovnega usmerjanja, mora biti postavljen v koherenten metodološki okvir. Ta ne predpostavlja enotnega raziskovalnega načrta, kot predlagajo nekateri avtorji (npr. Lin, 2001; Lin et al., 2001). Pomembno je, da so problemi njegove definicije, operacionalizacije in merjenja, ter problemi ontološkega statusa socialnega kapitala – njegovi viri, oblike in posledice – razloženi koherentno znotraj določenega pristopa oz. raziskovalnega načrta.

koncept socialnega kapitala začel pridobivati na pomembnosti, se zelo pogosto dogaja, da avtor, ki uporablja koncept v določeni analizi, najprej razpravlja o konceptu, prikaže njegov intelektualni izvor, njegovo različno uporabo in nekatera nerešena vprašanja. Večina avtorjev potem tudi sprejme eno od smeri in včasih v splošnem okviru izbrane smeri prispevajo svojo lastno definicijo. Šele potem se začnejo ukvarjati s specifičnim problemom. Posledično imamo na razpolago veliko zalogo definicij. V zvezi z vpeljavo pojma socialni kapital je bil le-ta označen z zbadljivo opazko kot »preobilje (pletora) kapitalov« (Baron in Hannan, 1994). Sedanji fenomen lahko upravičeno označimo kot »preobilje definicij«.

To ni tako nenavadno, če upoštevamo, da se je v relativno kratkem času, odkar je ta koncept sprejet, razvilo precej različnih smeri. Večina avtorjev, ki se ukvarjajo s socialnim kapitalom, se strinja, da obstajajo tri osnovne tradicije, ki so notranje heterogene.¹¹ Prva temelji na delih Bourdieuja, ki definira socialni kapital kot:

»agregat dejanskih in potencialnih resursov, ki so povezani s posedovanjem trajnih omrežij bolj ali manj institucionaliziranih odnosov vzajemnega poznanstva in prepoznavanja ali - z drugimi besedami, - s članstvom v skupini, ki vsakemu od članov nudi podporo kolektivno posedovanega kapitala, »priporočilo«, ki jim daje pravico do zaupanja v različnih pomenih besede«.

(Bourdieu, 1986: 248)

Ta definicija ima več različic, od katerih je najbolj pomembna tista, ki jo je razvil Portes. Socialni kapital definira kot zmožnost zagotoviti si koristi skozi članstvo v omrežjih in drugih družbenih strukturah (Portes, 1998: 8). Druga smer je bila formulirana na osnovi Colemanovega pristopa. V svoji študiji izobraževalnih učinkov je Coleman ugotovil, da:

»je [socialni] kapital definiran s svojo funkcijo. To ni ena sama entiteta, temveč niz različnih entitet, ki imajo dve lastnosti skupni: vse so sestavljene iz nekega aspekta družbenih struktur in pospešujejo določena delovanja akterjev – bodisi posameznikov ali korporativnih akterjev – znotraj strukture« (Coleman, 1988: 98).

¹¹ Portes omenja dve temeljni tradiciji. Prva izhaja iz Bourdieujevega dela, druga pa prvotno iz del Louryja in jo je pozneje izboljšal Coleman (Portes, 1998: 3-5). Analogno je razlikovanje Narayana in Cassidyja (2001). Fine (2000) dodaja k seznamu tradicij še Beckerja.

Na nekem drugem mestu je dodal pomembno opažanje: »Tako kot druge oblike kapitalov je tudi socialni kapital produktiven tako, da omogoča doseganje določenih ciljev, ki ob njegovi odsotnosti ne bi bili doseženi« (Coleman, 1990: 302). Colemanova definicija je zelo pomembna, saj vsebuje previden premik od individualnih (egoističnih) učinkov socialnega kapitala, – ki prevladujejo v pristopu, katerega je razvil Bourdieu (socialni kapital opredeli v širšem okviru simbolnega kapitala in kritičnih teorij razrednih družb), kot tudi v omrežnih pristopih – do njegovih učinkov, pomembnih za skupine, organizacije, institucije ali družbe (socio-centrična perspektiva).

Putnam, ki velja za očeta *tretje* tradicije, v svoji mezo- in makro- analizi vloge civilne tradicije in aktivnega državljanstva v regionalnem in nacionalnem kontekstu demokratizacije in razvojnih performans končno vpelje socio-centrični pogled na socialni kapital. Črpajoč iz Colemanove ocene produktivne narave in povečevanja učinka socialnega kapitala, ponuja Putnam naslednjo definicijo socialnega kapitala: »Socialni kapital se nanaša na obliko družbenih organizacij, kot so zaupanje, norme in omrežja, ki lahko izboljšajo učinkovitost družbe z olajševanjem koordiniranih delovanj ...« (Putnam, 1993: 167)

Iz tega izhaja pomembno vprašanje. Je celotna razprava o socialnem kapitalu posvečena nejasnemu in nenatančno definiranimu konceptu, ali pa se ukvarja z več koncepti hkrati? Zgovorno je dejstvo, da v organizacijskih raziskavah »za naraščajoče število raziskovalcev organizacij koncept socialnega kapitala nudi možnost, da vključijo več teoretičnih specifičnosti v širši spekter fenomenov ...« (Adler in Kwon, 2000: 90, poudarek avtorjev).

Zaradi epistemoloških razlogov si ni mogoče izmisliti enega koncepta in enega veljavnega merila socialnega kapitala. Prvič, nimamo trdnega konsenza o tem, kaj je socialni kapital. Zdi se, da se z naraščanjem popularnosti koncepta bolj in bolj oddaljujemo od konsenza. Res je mogoče opaziti »genotip« socialnega kapitala: ne glede na disciplinarno in teoretično ozadje se večina avtorjev strinja s prej omenjeno Colemanovo formulacijo, da se pri socialnem kapitalu ukvarjamo z določenimi vidiki družbene strukture, ki omogoča družbeno delovanje. Kakorkoli že, ta formulacija je preširoka za bolj osredotočene raziskovalne načrte. Na drugi strani pa že obstaja velik obseg »fenotipskih« definicij in uporab v konkretnih raziskavah družboslovnih znanstvenikov. Socialni kapital je namreč kontekstualno zelo specifičen. To pomeni, da je katerikoli vidik družbenega sveta, za katerega smatramo, da vsebuje socialni kapital, definiran »s pomočjo institucij ali socialnih omrežij, katerih implicitni del je. Poleg tega uporabnost socialnega kapitala ... izhaja ne samo iz subjektivnih lastnosti ... temveč bolj iz nujnih in obstoječih družbenih infrastruktur, ki pospešujejo individualna in kolektivna delovanja raznih vrst« (Foley in Edwards, 1999: 154). Vseeno obstajajo določena

vprašanja, ki ostajajo nerešena. Na primer problemi operacionalizacije, merjenja in odnosov med viri, oblikami in posledicami socialnega kapitala, pa tudi vprašanje, ali je socialni kapital odvisna, neodvisna ali intervenirajoča spremenljivka.

Operacionalizacije in merjenje

Množice teoretičnih pristopov k proučevanju socialnega kapitala ne dojemamo kot težavo. Kot bomo pokazali pozneje, je to dejansko nuja, ki izhaja iz kontekstualno pogojene narave socialnega kapitala in različnih nivojev analize. V obsežnih in koherentnih raziskovalnih načrtih bi operacionalizacija in merjenje socialnega kapitala enostavno sledila liniji argumenta iz teoretičnih osnov. V tem primeru bi se najverjetneje ukvarjali sicer ne z enim samim, ampak z omejenim obsegom meril socialnega kapitala, ki bi omogočala primerjalno mednacionalno raziskovanje. Nasprotno nam pregled empiričnih raziskav jasno pokaže, da temu ni tako. Paleta operacionalizacij in meritev je resnično impresivna. Izmed treh družboslovcev, ki so najbolj vplivali na sodobne teoretične razprave o socialnem kapitalu, samo Bourdieu ni pisal o empirični analizi tega koncepta. Na drugi strani sta Putnam in Coleman vključevala socialni kapital v empirične metode in formulacije indikatorjev, zaradi česar sta zelo vplivala na empirično raziskovanje, ki uporablja koncept socialnega kapitala na različne načine. Najbolj znano in zelo razširjeno merilo je t.i. Putnamov instrument. Pri tem instrumentu imamo običajno v mislih podatke o članstvu v prostovoljnih organizacijah, kot so zajeti v mednarodnih raziskavah, kot je denimo *World Values Survey* (glej Inglehart, 1997) ali *European Value Survey*. Zanimivo je, da Putnamov instrument dejansko ni Putnamov, temveč je (skrajno) poenostavljena različica temeljnega indeksa »državlanskega oz. civilnodružbenega angažmaja« (civicness), po katerem predstavlja članstvo v prostovoljnih asociacijah samo enega od štirih indikatorjev.¹² Izhajajoč iz te definicije socialnega kapitala merijo indikatorji njegovo tretjo komponento – omrežja. Zaupanje kot prva komponenta je običajno merjeno z izražanjem splošnega zaupanja ljudem, občasno pa tudi z drugimi različicami tega merila, kot je zaupanje v institucije. Množica spremenljivk »politične kulture« je običajno uporabljena kot merilo druge komponente, tj. norm recipročnosti.

Na drugi strani je Coleman v svojem klasičnem članku uporabil precej drugačne mere oz. indikatorje. Socialni kapital v družini je izmeril s fizično prisotnostjo odraslih in s pozornostjo, ki jo starši namenjajo svojim otrokom. V analizi izobraževalnih rezultatov uporablja razliko med dvo-starševskimi in eno-starševskimi družinami za merilo indikatorja fizične prisotnosti staršev in število

¹² Putnamov indeks »državlanskosti« je sestavljen iz štirih komponent: vibrantnost asociacijskega življenja, razširjenost branja časopisov, udeležba na referendumih in uporaba preferenčnega glasu (Putnam, 1993: 91-94).

otrok v družini za merilo indikatorja pozornosti staršev do otrok. Kot "proxy merilo" za socialni kapital izven družine pa je uporabil število selitev in s tem otrokovih prepisov šole (Coleman, 1988).

Ta dva pristopa tvorita osnovo, iz katere je bila izpeljana večina empiričnega dela v zadnjem desetletju. Prva, ki izhaja iz Putnamove operacionalizacije, se osredotoči v glavnem na vedenjske spremenljivke in drže (zaupanje, norme, vrednote), kot so izmerjene v raznih raziskavah. Eden najbolj enostavnih in – najbrž zato tudi najbolj natančnih, – hkrati pa najbolj znanih pristopov je tisti, ki ga je razvil Fukuyama, ki dejansko enači socialni kapital z zaupanjem: »Socialni kapital je zmožnost, ki izhaja iz prevladovanja zaupanja v družbi ali v njenih določenih delih« (Fukuyama, 1995: 26). V primerjalni študiji primera o razvoju gospodarskih organizacij in industrijske strukture uporablja za pojasnjevanje rezultatov¹³ enostavno razlikovanje med družbami z visoko (Nemčija, Japonska in Združene države Amerike) in nizko (Tajvan, Hong Kong, Italija, Francija) stopnjo zaupanja. Glede na probleme definiranja socialnega kapitala in kompleksnost koncepta samega, je mogoče kritizirati uporabo enega indikatorja kot merila socialnega kapitala, saj gre za očitno poenostavitev, ki nam lahko da napačne zaključke. Na primer, če se odnosi med socialnim kapitalom in navedenimi indikatorji spreminjajo s časom, in če ostane ta sprememba skrita, lahko nekdo avtomatično izpelje napačne sklepe o velikosti socialnega kapitala (Paxton, 1999: 90).

Nekateri avtorji so priznali težave, ki so povezane z uporabo enega samega merila, in jih uporabili več. Knack in Keefer (1997) sta v svoji primerjalni študiji o vplivu socialnega kapitala na ekonomsko rast in vlaganje sprejela dve merili socialnega kapitala. Prvo je srednja vrednost izraženega splošnega zaupanja ljudem, kot je izmerjeno s standardno WVS spremenljivko (Ali lahko ljudem na splošno zaupate?), drugo pa je sestavljen indeks norm civilnih kooperacij, ki je sestavljen iz nekaj vprašanj.¹⁴ Tudi Paxtonova (1999) v svoji ponovni oceni Putnamovih trditev o pojemanju socialnega kapitala v Združenih državah Amerike podpira uporabo multiplih indikatorjev. Glede na njeno definicijo je socialni kapital sestavljen iz dveh merljivih komponent: stvarnih povezav med posamezniki in subjektivnega tipa vezi, ki mora biti recipročen, zaupen in vključuje pozitivna čustva (ibid., 93). S pomočjo podatkov iz *General Social Survey* uporablja množico indikatorjev, ki merijo obe komponenti. Prva je merjena s tremi spremenljivkami (preživljanje večerov s sosedi, preživljanje

¹³ Fukuyama se s pomočjo preproste dihotomije ukvarja z razlikovanjem med tem, kar je bilo kasneje konceptualizirano kot razlika med »bonding« (vezivnim) in »bridging« (premostitvenim) socialnim kapitalom. Zato takrat, ko govori o družbah z malo zaupanja, priznava bogastvo socialnega kapitala v okviru družinskih struktur. V njegovem poznejšem delu uporablja tudi druga merila, npr. "proxy indikatorje" odsotnosti socialnega kapitala, še posebej indikatorje anomalije. (Fukuyama, 1999)

¹⁴ Ta vprašanja so se nanašala na sledeče tipe ravnanj, ki »so lahko vedno opravičena, nikoli opravičena ali nekaj vmes«. Ta dejanja so a. zahtevanje od vlade koristi, ki ti ne pripadajo, b. izogibanje plačevanju prevoznine pri javnem prevozu, c. goljufanje pri davkih, če imaš priložnost, d. obdržati denar, ki si ga našel, e. ne prijaviti škode, ki si jo po nesreči naredil parkiranemu vozilu. (Knack in Keefer, 1997: 1265)

večerov s prijatelji, skupno število članstev v prostovoljnih organizacijah). Druga pa je merjena z zaupanjem v posameznike (tri raziskovalna vprašanja o koristnosti, zanesljivosti in poštenosti ljudi) in zaupanjem v institucije (organizirana religija, izobraževalni sistem, izvršna in zakonodajna veja oblasti, posamično). Šele po testiranju, ali se model dobro vključuje v vsako od relevantnih let in ali ocenjeni parametri ostajajo stabilni, je poskušala oceniti spremembo socialnega kapitala v tem obdobju (ibid.).

Drug, precej drugačen pristop, ki je bil razvit kot sinteza raziskav omrežij z nekaterimi vidiki Bourdieujevega in Colemanovega dela, se osredotoči na spremenljivke, ki kažejo položaj posameznika znotraj socialnih omrežij. Morda je najbolj vplivno empirično delo v tej tradiciji izvedel Ronald Burt, ki je za merilo socialnega kapitala vzel omrežne omejitve (constraints): več omejitev (zaprtost omrežja) pomeni manj strukturnih lukenj (structural holes). Ker so strukturne luknje (ki v bistvu ponazarjajo nekakšna stičišča med različnimi omrežji) vir socialnega kapitala, manj strukturnih lukenj rezultira v revnejšem socialnem kapitalu (Burt, 1997; 2001). Omrežne napetosti so odvisne od treh dimenzij: velikosti, gostote in hierarhičnosti posameznega omrežja. Iz tega sledi, da so manjša, gostejša in bolj hierarhična omrežja bolj omejujoča v smislu pretoka novih informacij (ibid.). Burt je ta pristop uporabil na mikro-nivoju pri analizi višjih menedžerjev v velikih elektronskih podjetjih v Združenih državah Amerike. Študij oblikovanja omrežja podjetij v biotehnologiji (Walker et al., 1997) kaže, da je lahko ta pristop razširjen na analizo vedenja kolektivnih akterjev. Kot je nekoč poudaril Coleman, so lahko tudi ciljno usmerjene organizacije analizirane kot akterji (Coleman, 1988: 98).¹⁵

Ta dejansko zelo kratka predstavitev učinkovito prikazuje, da imamo na razpolago izdatno število različnih operacionalizacij in mer socialnega kapitala. Takšna zmešnjava je gotovo posledica prej omenjenih nerešenih zadev na teoretičnem področju socialnega kapitala; oziroma – kar je pomembnejše, – je dokaz odnosa med teoretičnim in empiričnim delom o socialnem kapitalu. Kot so opazili mnogi, je bilo veliko empiričnega dela, ki se nanaša na socialni kapital, na tak ali drugačen način teoretično nereflaktivnega (Sandefur in Laumann, 2000: 70). Tako je »pomanjkanje jasne povezave med teorijo in merjenjem v nekaterih primerih privedlo do uporabe vprašljivih indikatorjev socialnega kapitala« (Paxton, 1999: 90). Poskus svetovne banke, da bi razvila sistematični merski instrument v okviru *Global Social Capital Survey*, je morda eden najbolj očitnih primerov uporabe širšega repertoarja indikatorjev kot tudi dokaj šibkih povezav med teorijo in operacionalizacijo (Narayan in Cassidy, 2001). Zanimivo je, da je Bourdieujeva konceptualizacija socialnega kapitala, ki

¹⁵ Drugi primer strukturne interpretacije, ki se od drugih razlikuje po svojem etnografskem pristopu, je raziskava, ki se jo je lotil Anthony Bebbington. V svoji analizi se osredotoči na obstoj podružnic razvojnih organizacij (v smislu Colemanovih značilnih organizacij in Bourdieujevega dostopa do omrežij) in obstoj pomembnih posameznikov (kot vodilnih akterjev, ki sprožajo spremembo), kot na merilo socialnega kapitala specifične ruralne skupnosti (Bebbington, 1997).

se jo smatra za teoretično najbolj dodelano (Portes, 1998; Edwards in Foley, 1999) in ponuja okvir za razvoj koherentnega raziskovalnega načrta, rezultirala v manjšem številu raziskav kot Colemanova in še posebej Putnamova. Bourdieu sam ponuja iztočnico s predlogom za merjenje socialnega kapitala; operacionaliziran bi bil kot vsota resursov, ki so dosegljivi skozi omrežja bolj ali manj institucionaliziranih odnosov (Bourdieu in Wacquant, 1992: 119). Namesto tega imamo sledečo situacijo: »Niz agregiranih indikatorjev, ki so takoj na voljo v obstoječi celoti podatkov raziskav tako pomeni nadomestilo za Colemanovo (in Bourdieujevo) kontekstualno-specifično idejo socialnega kapitala: »generalizirano socialno zaupanje«, članstvo v organizacijah in norme, kot so recipročnost, kooperacija in tolerantnost« (Foley in Edwards, 1999: 145).

Vprašanje je, kako izvesti postopke operacionalizacije in merjenja, ki bi bili konsistentni z določenimi teoretičnimi premisami, hkrati pa bi ostali kontekstualno občutljivi. Drugo pomembno vprašanje je, ali je mogoče – in na kakšen način – razlikovati med tremi medsebojno povezanimi, vendar različnimi problemi, ki se nanašajo na socialni kapital (viri socialnega kapitala, njegove posledice in socialni kapital kot tak), ne da bi se pri tem zatekali k tautološkim trditvam (Portes, 1998: 5; Lin, 2001).

Viri, dimenzije in posledice socialnega kapitala

Če naj bo koncept socialnega kapitala uporaben pri analizi in praksi strateškega usmerjanja in razvojnega delovanja občin, morajo biti povezave med viri dimenzijami in posledicami jasno razvidne. Od začetka razprave o socialnem kapitalu je bilo veliko rečenega o vprašanjih, povezanih z viri oz. determinantami, dimenzijami oz. oblikami in rezultati oz. posledicami. Poleg tega so nekatere dileme in prerekanja ostala nerešena. Pomembna dilema zadeva omrežja vs. norme kot vire socialnega kapitala. V okviru raziskave o izobraževalnih dosežkih se je Coleman osredotočil na socialne odnose kot vire socialnega kapitala. Posebej je poudaril, da so določeni tipi socialnih odnosov še posebej pomembni. Posebej to velja za zaprtost (ang. closure) socialnih omrežij, ki zagotavljajo uporabo kolektivnih sankcij in spodbujajo nastanek učinkovitih norm. Nadalje je pomembna družbena organizacija – še posebej multiple vezi, – ki omogoča uporabo resursov enega socialnega razmerja v kontekstu z drugimi socialnimi razmerji. Oblike socialnega kapitala so: obveznosti, pričakovanja in zanesljivost strukture, informacijski kanali, norme in učinkovite sankcije. Portes kritizira Coleman, češ da je njegova definicija preveč nejasna, da je dejansko odprla Pandorino skrinjico socialnega kapitala, in – kar je še posebej pomembno – da ne ločuje med »imetniki« (tj. lastniki) socialnega kapitala, viri socialnega kapitala in samim socialnim kapitalom (Portes, 1998: 5). Portes poskuša oblikovati bolj sistematično definicijo, ki temelji na razlikovanju med konsumatorno in instrumentalno motivacijo za človeško delovanje. Pri tem definira štiri vire socialnega kapitala: ponotranjenje vrednot in omejeno solidarnost, ki temeljita na konsumatornih normah, ter vzajemno

menjavo in izsiljujoče zaupanje, ki sta osnovana na instrumentalnih motivacijah. Rezultati socialnega kapitala so tako pozitivni (izpolnjevanje norm, družinska podpora, med-omrežne koristi) kot tudi negativni (omejen dostop do priložnosti, omejitev posameznikove svobode, pretirane zahteve za člane skupine in uniformizacija norm) (ibid., 8).

Druga pomembna dilema je razlikovanje med pristopi »od spodaj navzgor« (bottom-up) in »od zgoraj navzdol« (top-down). Prvi je močno prisoten v Putnamovi konceptualizaciji, ki se osredotoča na vlogo civilnih asociacij in norm v ustvarjanju socialnega kapitala – kot je vidno v Putnamovi analizi performance italijanskih regionalnih institucij in ekonomskega razvoja (Putnam, 1993) ali v njegovih opozorilih o možnih grožnjah demokraciji v Združenih državah (Putnam, 2000) – analitične in konceptualne razlike med socialnim kapitalom in njegovimi viri so manj jasne. Putnam namreč razume omrežja kot vire in oblike socialnega kapitala hkrati. Temu pristopu je ugovarjala perspektiva »od zgoraj navzdol«, ki se osredotoča na vlogo države v smislu koherentnega in odvisnega sistema javnih institucij v ustvarjanju sinergije država-družba (Evans, 1997). Woolcock je poskušal preseči te in druge delitve z razvijanjem obsežnega, več-nivojskega modela socialnega/-ih kapitala/-ov in z upoštevanjem dobro osnovane razlike med premostitvenim (»bridging«) in vezivnim (»bonding«) socialnim kapitalom (Woolcock, 1998).

Naphiet in Ghosal (1998) sta oblikovala bolj trdno definicijo, pri čemer sta razlikovala med tremi dimenzijami socialnega kapitala: strukturno, relacijsko in spoznavno. Prva se nanaša na neosebni vzorec vezi med ljudmi, »hardware« socialnih omrežij. Druga opisuje osebne odnose, ki vplivajo na vedenje ljudi in izpolnjujejo njihove socialne motive, kot so spoštovanje in prijateljstvo, zaupanje in zanesljivost. Tretja dimenzija pa se nanaša na vire, ki so bili do sedaj v tej razpravi zanemarjeni, na vire, ki nudijo skupne predstave, razlage in sisteme pomenov. S temi dimenzijami avtorji poudarjajo, kako težko je »žeti koristi, ki so povezane z gradnjo socialnega kapitala« (Lesser, 2000: 7) brez deljenega konsenza o skupnih pomenih. Na osnovi Lesserjevih opažanj (in pregledom znatnega obsega literature), sta Adler in Kwon zaključila, da »obstaja precejšnja zmeda v raziskovanju virov socialnega kapitala. Zdi se, da so pogledi različnih avtorjev odvisni od njihovega disciplinarnega ozadja, od problemov, h katerim pristopijo s konceptom socialnega kapitala« (prav tam, 95) in od tega, ali se osredotočajo na omrežja (strukturna dimenzija), skupne norme (relacijska dimenzija) in skupna verovanja (spoznavna dimenzija) (Adler in Kwon, 1998).

Poleg teh – v glavnem teoretičnih – mnenj je bil problem virov, oblik in posledic socialnega kapitala uporabljen v empiričnih raziskavah. Narayan in Cassidy sta razvila multi-dimenzionalni model socialnega kapitala. Na osnovi empirične študije v Gani in Ugandi sta izoblikovala tako imenovano »Global Social Capital Survey«. Omenjata dve ilustrativni približni (proximate) determinanti

(komunikacijo in opolnomočenje), sedem oblik (skupinske značilnosti, posplošene norme, občutje pripadnosti, vsakdanja sociabilnost, sosedske povezave, prostovoljnost in zaupanje) ter pet ilustrativnih socialnih, političnih in ekonomskih rezultatov (kompetentnost vlade, poštenost vlade in njena korupcija, kvaliteta vladanja, mir in varnost ter politični angažma) (Narayan in Cassidy, 2001).

Smo skratka še precej daleč od kakršnega koli konsenza o tej problematiki in tudi merjenje socialnega kapitala je še vedno v povojih. Kar nekateri avtorji imenujejo posledica, drugi opisujejo kot vir. Znan primer je kvaliteta političnih institucij. Medtem ko Narayan in Cassidy (2001) ali Putnam (1993) trdijo, da je to posledica socialnega kapitala, jo drugi vidijo kot eno od determinant socialnega kapitala (npr. Healy et al, 2001). Zato mora biti katerokoli merilo socialnega kapitala interpretirano s precejšnjo previdnostjo.

Merilo generaliziranega zaupanja je verjetno najbolj očiten primer razširjene uporabe, čeprav obstajajo številne težave, ki so povezane s tem merilom. Pregled literature jasno kaže, da je zaupanje razumljeno bodisi kot vir socialnega kapitala (Coleman) bodisi kot njegova dimenzija (Putnam; Fukuyama; Narayan in Cassidy). Prav tako je možno zaupanje razumeti tudi kot posledico socialnega kapitala: »Zaupanje ... ni univerzalno mazivo, ki naolji vsa kolesa kooperacije, kjerkoli je uporabljeno. Prej je kooperacija dosežena skozi vrsto mehanizmov ... Kjer kooperacija uspe, lahko predpostavljamo, da bo sledilo zaupanje« (Edwards in Foley, 1999: 162; glej tudi Gambetta, 1993; Luhmann, 1989; Sztompka, 1999).

Zdi se, da je kakršen koli poskus, da bi rešili dva osnovna problema – prvič, problem virov in posledic in drugič vprašanje, ali je socialni kapital odvisna, neodvisna ali intervenirajoča spremenljivka – na enostaven, nekompliciran, »pozitivističen« način, neproduktiven, ker taki poskusi običajno ne upoštevajo kompleksnosti socialnega fenomena in procesa. Za primer se lahko vrnemo k vprašanju, ali je kvaliteta vladanja vir ali posledica socialnega kapitala. Tako se nekateri teoretiki nagibajo k ugotovitvi, da je to vir, medtem ko jo drugi opisujejo kot posledico. Oboji imajo dokaze za potrditev svoje hipoteze. Trditev, da imajo prav samo eni ali drugi, bi vsebovala podmeno, da so družbeni sistemi po naravi linearni, čeprav so v bistvu nelinearni (Parker in Stacey, 1994) in kaotični (Ormerod, 1994). Odgovor mora vsebovati bistveno drugačno vizijo družbe. Zato bi morale razlage uporabljati bolj kompleksne mehanizme povratne zanke, ki lahko v realnosti vodi do začaranega (»vicious«) ali uspešnega (»virtuous«) kroga. Razlaga uspešnega kroga bi bila, da kvaliteta vladanja spodbuja participacijo državljanov, ki povratno povečuje kvaliteto vladanja. Trditev, da se lahko socialni kapital proučuje samo kot odvisna ali neodvisna spremenljivka, zanemarja možnost obstoja kompleksnih vzročnih povezav, ki niso izjema, ampak pravilo.

Socialni kapital kot strateški resurs

Kot je bilo omenjeno že v delu, v katerem smo razgnili obsežno problematiko definicij in operacionalizacij socialnega kapitala, se ta koncept pogosto uporablja pri proučevanju vpliva socialnih dejavnikov na ekonomske procese. Pri tem sta možna, če poenostavimo, dva pristopa. Avtorji, ki delujejo v okviru prvega pristopa, poskušajo z razlikami v količini ali obliki tega dejavnika razložiti razlike v dinamiki ekonomske rasti (npr. Knack in Keefer, 1997; Whiteley, 2000; Zak in Knack, 2001) ali oblikovanje podjetniških povezav (Rooks et al., 2000) ipd. Za ta pristop je značilna bolj ali manj kompleksna kvantitativna analiza povezanosti spremenljivk, ki domnevno merijo stopnjo socialnega kapitala, in različnih uveljavljenih kazalcev gospodarske razvitosti in rasti, podjetniških omrežij, inovativnosti in kompetitivnosti ipd. Prednosti tovrstnih analiz so znane. Metodološki okvir omogoča preverljivost, proučevanje večjega števila enot – običajno držav, lahko pa tudi regij, podjetij itd. – ter generalizacijo izsledkov. Hkrati pa so s tem povezana tudi številna vprašanja. Ta se ne pojavljajo le pri proučevanju omenjenega koncepta, ampak gre za znane metodološke dileme (Ragin, 1994). Zato bomo na tem mestu omenili le dve, ki sta pri obravnavani problematiki najbolj očitni oz. najbolj izpostavljeni. V prvi vrsti si moramo zastaviti vprašanje primernosti in zanesljivosti uporabljenih podatkov (Ali določeni podatki v resnici merijo socialni kapital, ali pa morebiti njegove vire in posledice? Če da, katere dimenzije merijo?). Drugič, s tovrstnim pristopom se je težko dokopati do spoznanj o kompleksnih vzročnih povezavah, kamor lahko vsekakor uvrstimo problematiko delovanja socialnega kapitala. Še več, trdimo lahko, da je v tem kontekstu tudi omenjena prednost pozitivističnih metod, tj. preverljivost in generalizacija, manj izražena. To velja predvsem za generalizacijo, saj lahko zanemarjanje kompleksnosti in kontekstualne specifičnosti socialnega kapitala pri znanstvenem delu privede do napačnih sklepov, pri oblikovanju politik pa do »napak«, izraženih v ukrepih, ki so neučinkoviti ali pa celo negativno vplivajo na količino socialnega kapitala (Torsvik, 2000).

Pri raziskovanju, katerega cilj je prispevati k oblikovanju konkretnih ukrepov in strategij, je zato primernejši drugačen pristop. Ta omogoča proučevanje mehanizmov, ki delujejo v specifičnem okolju, kar je pri tako zadanih ciljih bistvenega pomena. V tem smislu so primernejše metode, ki omogočajo poglobljeno proučevanje težje otipljivih aspektov. To nujno predpostavlja omejitev na kvalitativno proučevanje manjšega števila primerov, torej predvsem uporabo študij primera ali primerjalne študije primerov. Posamezne tovrstne študije so zaradi metodološkega pristopa običajno razmeroma fokusirane, vendar pa njihova tematska pestrost jasno nakazuje, da jih lahko uporabimo za proučevanje zelo različnih tematik, od razvoja posameznih ruralnih skupnosti v tretjem svetu (Bebbington, 1997) in intenzifikacije ekonomskih dejavnosti v okviru izseljenskih etničnih skupnosti

(Chen, 2000), pa do oblikovanja medpodjetniških povezav v okviru tradicionalnih industrij (Whittam in Danson, 2001; Lorenzen, 1998) in visokotehnoloških grozdov (Putnam, 2000).

V pričujoči analizi želimo ugotoviti kakšna je vloga socialnega kapitala oziroma proučiti ovire, ki se pojavljajo pri oblikovanju razvojnih koalicij, tj. medorganizacijskih ali medsistemskih povezav in koalicij. Pri tem nas zanimata dva komplementarna tipa povezav. Po eni strani gre za povezave v okviru lokalne sfere (povezave med občinami), po drugi pa je potrebno proučiti tudi medorganizacijske in medsistemske koalicije, ki presegajo sam upravni sektor. Zaradi tako zastavljenih ciljev se bomo proučevanja lotili v okviru drugega pristopa. V drugem razdelku bomo pregledali nekatere teoretične konceptualizacije razvojnih koalicij, pomen socialnega kapitala za njihovo oblikovanje in poglobljanje ter njihovo vlogo pri spodbujanju gospodarskega razvoja. Na temelju tega bomo oblikovali teoretični model za analizo kompetenc akterjev za oblikovanje strateških multifunkcijskih povezav in konsenza o razvojnih in investicijskih strategijah.

Strateške kompetence akterjev

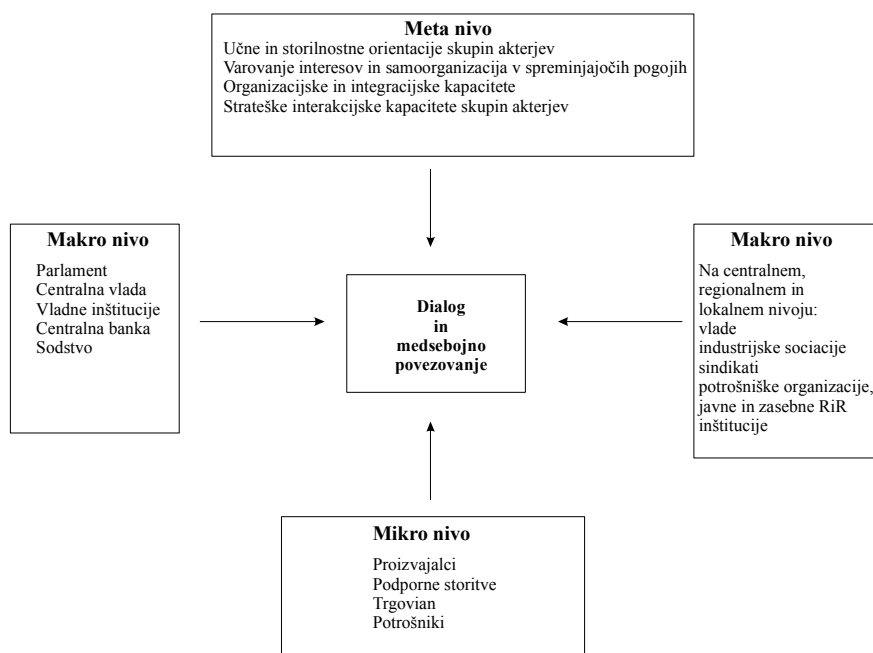
Procesi povezovanja v razvojne koalicije so torej močno povezani s kontekstom, v katerem potekajo in so zato nacionalno, regionalno in lokalno specifični: Podatki iz raznih mednarodnih poročil o konkurenčnosti nakazujejo, da vzpostavljanje razvojnih koalicij v različnih državah poteka z različno intenzivnostjo. Pomembne razlike so tudi o okviru posameznih regij in lokalnih okolij v istih državah. Odličen primer predstavlja Italija, kjer se v nekaterih regijah na severu razvijajo vzorčni primeri vibrantnih in propulzivnih podjetniških grozdov, regije na jugu pa so diametralno nasproten primer »amoralnega familizma« (Banfield, 1958) in šibkega socialnega kapitala ter odsotnosti vzpostavljanja povezav med relevantnimi akterji (Putnam, 1993). Podobno kot v primeru socialnega kapitala je možnost oblikovanja splošno veljavnih teorij in odgovarjajočih policy ukrepov razmeroma omejena. Zato je potrebno oblikovati analitični model, na temelju katerega lahko analiziramo kompetence akterjev in družbenih podsistemov za sodelovanje v medorganizacijskih ali medsistemskih razvojnih koalicijah.

Nekateri avtorji so se že ukvarjali s proučevanjem strateških kompetenc akterjev. Klaus Esser in soavtorji so se tega problema dotaknili pri proučevanju sistemske kompetitivnosti družb (Esser et al, 1996). Po njihovem mnenju je sistemska kompetitivnost odvisna od dialoga in povezovanja strateških kompetenc skupin akterjev, ki jo lahko analiziramo na štirih nivojih: na mikro nivoju (nivo posameznih podjetij kot akterjev gospodarskega udejstvovanja), meso nivoju (strukture za posredovanje in usmerjanje interakcije med gospodarskimi subjekti, razvojno-raziskovalnimi organizacijami, javnimi ustanovami...) in makro nivoju (vladne ustanove, centralna banka, pravosodje). Esser in soavtorji

omenjajo še četrti, meta nivo, ki določa kapacitete akterjev na različnih nivojih za sodelovanje v procesih strateškega usmerjanja. Pri tem gre za kapacitete učenja, socialnega organiziranja in integriranja, ob istočasnem samoorganiziranju in varovanju parcialnih interesov (art of separation po Walzerju, 1992). Da bi prihajalo do omenjenih oblik usmerjanja, je potreben dialog in medsebojne povezave med konkretnimi akterji na mikro, meso in makro nivoju. V nasprotju s temi na meta nivoju ne moremo identificirati konkretnih akterjev strateškega usmerjanja. Zato je po mojem mnenju primernejša ocena, ga ne moremo pojmovati kot samostojnega nivoja analize strateških kapacitet; te so vezane na sposobnosti delovanja in konkretne akcije akterjev usmerjanja. Gre za nivo socio-kulturnih predpostavk strateške interakcije. Kot tak meta nivo predstavlja socio-kulturno polje, ki se manifestira na drugih nivojih (Sztompka, 1993) in zato ne prihaja v neposredno interakcijo z njimi.

Model strateških kompetenc je potrebno oblikovati tako, da lahko proučujemo »realne« komunikacije – pa naj gre za individualne, kolektivne akterje ali pa za delne sisteme – ob tem opraviti analizo konkretnega delovanja socio-kulturnega polja na različnih nivojih. Pri akterjih na mikro nivoju lahko analiziramo kapaciteto za interakcije, horizontalno ter vertikalno integracijo, na meso nivoju socio-kulturne kapacitete za inovativne oblike dialoga v acentričnih mrežnih interakcij med podjetji, razvojno-raziskovalnimi organizacijami, vlado in intermediarnimi institucijami, na makro nivoju pa zmožnosti delovanja centralnih javnih/političnih ustanov za stopanje v konstruktivno interakcijo z ostalimi nivoji in zmožnost generiranja impulzov za spodbujanje kooperacije. Akterji morajo izkazovati tudi visoko tehnokratsko kompetenco pri izvajanju interne logike delovanja (v skladu z zahtevami logike podjetniškega delovanja, javne uprave, sodstva itd.). Če naj prispevajo pri procesih kreiranja strategij, se morajo zavedati svojih lastnih potreb in predpogojev uspešnega delovanja.

Slika 2: Strateške kompetence skupin akterjev



Messner je šel pri svoji konceptualizaciji v tej smeri (1997: 278-280). Pri tem razlikuje med strateškimi kapacitetami akterjev in strateškimi kapacitetami omrežij. Pri konceptualizaciji strateških kapacitet akterjev izpostavi tri dimenzije.

1. Časovna dimenzija, tj. generalizirana kapaciteta akterjev za oblikovanje odločitev, ki so usmerjene v prihodnost. Gre torej za zmožnost akterjev za tehtanje dolgoročnih in kratkoročnih koristi, ki izhajajo iz usmeritev pri oblikovanju odločitev.

2. Ciljna dimenzija, tj. kapaciteta za presojanje alternativnih možnih delovanj (iskanje najprimernejšega glede na cilje in sredstva) in pa kapaciteta za prilagajanje vrednotnega sistema in strateškega delovanja spreminjajočim se okoliščinam.

3. interesna dimenzija, tj. kapaciteta akterjev za ocenjevanje in anticipiranje strategij ostalih akterjev, katerih delovanje je pomembno za doseganje ciljev, z namenom koordiniranja možnosti delovanja.

Vendar pa te kapacitete na zadostujejo za uspešen strateški proces. Pri določanju prioritet (ciljev in časovne dimenzije) lahko med akterji prihaja do različnih nesoglasij. Pravzaprav je to celo precej verjetno, še posebej zato, ker imamo v realnosti najbrž le poredko opraviti s situacijo, v kateri so akterji neizenačeni glede na svojo moč. Zato Messner ugotavlja, da je strateška kapaciteta bistveno odvisna od zmožnosti akterjev za sprejemanje ali za »vsiljevanje« določenih perspektiv. Vendar pa se na tem mestu ne usmeri na iskanje socio-kulturnih predpostavk, ampak ostaja osredotočen na tehnokratske/racionalne vidike strateške kapacitete. Po njegovem mnenju je ključni vidik zmožnosti določanja skupnih prioritet minimum ekspertskega znanja o kontekstu, v katerega se intervenira. Ko je ta pogoj izpolnjen je strateška kompetenca odvisna od zmožnosti akterjev za zaznavanje omejitev njihovih aktivnosti, ki izhajajo iz okolja. Na temelju tega lahko oblikujejo (se »vkrcajo«) na dobro utemeljeno, nevoluntaristično strategijo, ki v predvidljivem časovnem okviru ostala stabilna (Ibid.).

Po Messnerjevem mnenju strateška kapaciteta omrežij temelji na strateški kapaciteti akterjev. Skupina nekompetentnih akterjev ne bo zmogla ustanoviti učinkovitega omrežja, v katerem se odvija učinkovit strateški proces. Vendar pa se lahko zgodi tudi, da skupina kompetentnih strateških akterjev ne bo uspela vzpostaviti uspešnega sodelovanja. Lahko se zgodi, da bodo prav ti akterji blokirali učinkovitost omrežja. Da bi lahko prišlo do vzpostavitve omrežja in strateške komunikacije, morajo biti izpolnjen začetni pogoj, skupna orientacija k reševanju problemov. Zato doda še četrto, interpersonalno dimenzijo, s čimer govori o zmožnosti za doseganje kompromisov in reševanje konfliktov. Vendar pa ne opredeli narave te interpersonalne dimenzije. Od česa je odvisno, ali bo

prišlo do sodelovanja ali do blokade omrežij, do »network governance« ali do »network failure«? Messner ima odgovor na dlani: recipročnost opredeli kot funkcionalni princip, zaupanje pa kot funkcionalni pogoj omrežij, ki so usmerjena v reševanje problemov. Vendar pa tega problema ne razreši zaradi, prvič, poudarjanja tehnokratskih kompetenc akterjev. Drugič, socio-kulturne karakteristike locira izven akterjev – podobno kot Esser in soavtorji – in na ta način onemogoči celovito analizo kapacitet posameznih akterjev. Strateške kompetence vključujejo tako tehnokratske kot socio-kulturne komponente.

Pri oblikovanju modela strateških kompetenc je potrebno upoštevati nekatera izhodišča, ki so bila do sedaj že nakazana.

1. Ne zadostuje, če raziskovalni interes osredotočimo na eno samo organizacijo (npr. občino) ali na eno samo sfero (npr. javna uprava), ali pa da število akterjev umetno zamejimo na proučevanje klasičnih tripartitnih povezovanj. Pri povezovanju je potrebno upoštevati večje število akterjev, ki delujejo v okviru različnih družbenih podsistemov, torej tako klasične partnerje: gospodarstvo, sindikate in državo (javno upravo in politični sistem) kot tudi infrastrukturo za (re)produkcijo znanja, intermediarne organizacije in nevladne organizacije. To nakazujejo tudi nekateri že obstoječi koncepti za analizo procesov, v katerih sistemi podjetij, omrežij in institucij podpirajo inoviranje na nivoju podjetij, npr. študije inovacijskih sistemov (Lundvall, 1992; de la Mothe in Paquet, 1998), asociacijskega gospodarstva (Cooke in Morgan, 1998) itd. Nekateri avtorji gredo v svojih analizah še dlje v proučevanje odnosa socialne strukture in gospodarstva. Med te sodi tudi že omenjen pristop »analize poslovnega sistema«. Ta pristop tudi ni daleč od koncepta »networked polity«, pri katerem enota načrtovanja in vodenja ni ena organizacija, ampak gre za »multiorganizacijski projektni tim« (Ansell, 2000: 309). Model mora v skladu s tem upoštevati, da so akterji vertikalno in horizontalno dezagregirani, se pa hkrati lahko nahajajo v odnosu neprestanega koordiniranja.

2. Povezovanje med organizacijami in poudarjanje institucionalne empatije ne pomeni, da se ločnice med posameznimi organizacijami zabrišejo. Funkcionalna diferenciacija kot temeljno načelo družbene modernizacije ostane in mora biti razvidna v modelu. To je še posebej pomembno v primeru post-socialističnih družb, kjer je politični sistem močno posegal v ostale, kar je na makro ravni zaviralo družbeno modernizacijo, na mikro ravni pa oviralo razvoj učinkovitih organizacij. Ko govorimo o zaupanju, normah solidarnosti itd. gre za sofisticirane oblike družbene koordinacije, ki skrbijo za nevtralizacijo tveganj, kakršna izhajajo iz funkcionalne diferenciacije. Torej potreba po *umetnosti ločevanja* (Walzer, v Willke, 1993) ostaja, potrebno pa jo je dopolniti z *umetnostjo komuniciranja* (Walzer temu reče umetnost povezovanja – art of connection). Umetnost ločevanja predpostavlja, da morajo organizacije slediti svojim specifičnim ciljem. Če organizacija ali določen

sistem ne bo težil k tem ciljem, je malo verjetno, da bo učinkovit. Hkrati pa morajo opazovati dolgoročno učinkovanje svojih dejavnosti na okolje in tudi povraten učinek teh lastnih dejavnosti. Umetnost komuniciranja jim omogoča, da na temelju teh protislovnih ciljev neprestano definirajo skupni interes, ki zagotavlja določeno stopnjo koordinacije in doseganje sinergijskih učinkov. Ti dve lastnosti sta komplementarni in potrebni za uspešno koordinacijo in doseganje sinergije. Če proučujemo strateško kompetenco določenega akterja, moramo analizirati tako zmožnost ločevanja kot zmožnost komuniciranja.

3. Temeljni pogoj za povezovanje v razvojne koalicije je zadostna strateška kompetenca akterjev, s čimer razumemo zmožnost akterjev za, prvič, artikulacijo interesov, in drugič, za koordinacijo aktivnosti. Da lahko akterji artikulirajo lastne interese, potrebujejo določeno stopnjo tehnokratske kompetence. Upoštevanje prej omenjene delitve na umetnost ločevanja in umetnost komuniciranja predpostavlja, prvič, zadostno stopnjo samoreferenčnosti (poznavanje svojih operacij, zmožnosti in omejitev), ter drugič, določeno stopnjo refleksivnosti (svojega položaja v okolju in vpliva, ki ga imajo te operacije na okolje).

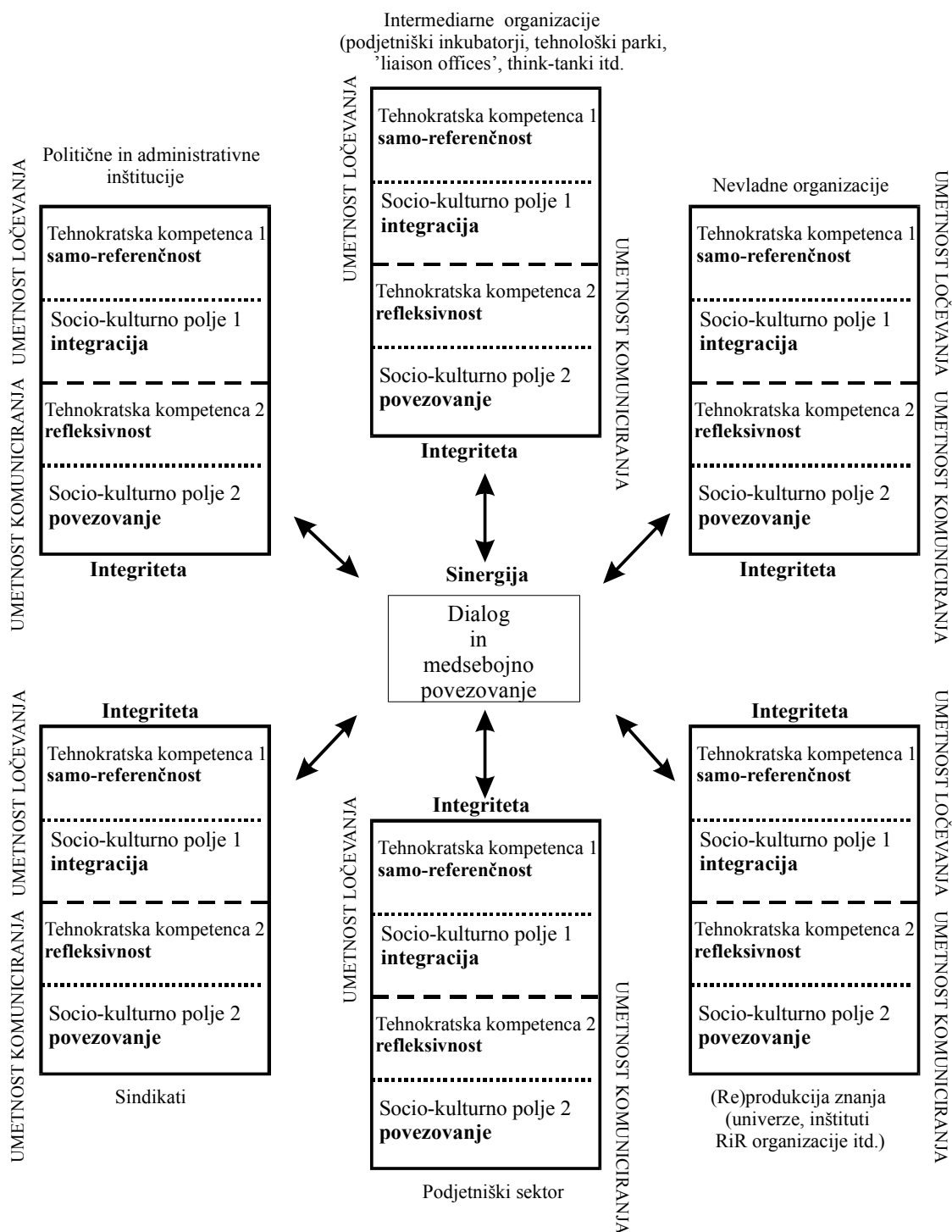
4. Iskanje komplementarnosti interesov kot podlage za koordinacijo delovanja je nujna predpostavka oblikovanja razvojnih koalicij. Do tega prihaja v okviru »mehkega polja razmerij« med zainteresiranimi akterji, v okviru katerega lahko razložimo »omrežje vezi in povezav, odvisnosti, izmenjav, lojalnosti« (Sztompka, 1993a: 10). Pri tem gre za že omenjeno strateško območje, »agency« (glej shemo 2). Na tem nivoju neprestano prihaja do »stika« med strateškimi akterji in socio-kulturnim poljem. Socio-kulturno polje zaobjame nekatere vidike »ozadja« delovanja akterjev in kot takega ga lahko apliciramo na širok spekter družbenih fenomenov. Tudi razvojne koalicije ali podjetniške grozde lahko smiselno opredelimo kot posebno vrsto polja, v katerem prihaja do številnih in raznovrstnih formalnih in neformalnih komunikacij med člani razvojnih koalicij oz. med podjetji, ki so del grozda, ter med podjetji in njihovim institucionalnim okoljem. Prej omenjeni procesi ustvarjanja in shranjevanja edinstvenega nekodificiranega znanja, ki so po svojem bistvu družbeni procesi, na medorganizacijskem nivoju potekajo v okviru komunikacij med akterji, ki so del podjetniškega grozda. Socio-kulturno polje omogoča ali preprečuje ustvarjanje in ohranjanje prej omenjenega nekodificiranega znanja.

V okviru naše študije se bomo posebej osredotočili na pomen socialnega kapitala kot ključnega resursa, ki omogoča sodelovanje med akterji. Pri tem moramo biti pozorni na dve plati. Prvič, po eni strani imamo opraviti z mikro akterji, torej konkretnimi občni in povezanimi organizacijami itd. Hkrati so ti akterji del emergentnih družbenih podsistemov, kot so gospodarstvo, javna uprava, intermediarna sfera... Drugič, potrebno je upoštevati analitično delitev na umetnost komuniciranja in

umetnost ločevanja in v skladu s tem vpeljati analitično ločitev med dvema tipoma povezanosti. Iz prve izhaja potreba po inter-organizacijskem ali inter-sistemskem povezovanju navzven, torej med akterji, ki se povezujejo v okviru posameznega podjetniškega grozda. Po drugi strani pa ima organizacija ali sistem potrebo po določeni stopnji notranje integriranosti. Upošteva se ti dve distinkciji (mikro-makro in povezovanje-integracija), ugotavljamo, da moramo biti pozorni na štiri tipe socialnega kapitala. Iz podobnih premis je v okviru svoje konceptualizacije izhajal Woolcock (1998),¹⁶ zato je za naše potrebe posebej primerna njegova konceptualizacija štirih tipov socialnega kapitala. Na mikro nivoju je potrebno upoštevati dva tipa, integracijo (integration) in povezovanje (linkage). Prvi tip je potreben za razvijanje organizacijske avtonomije na mikro nivoju, drugi za oblikovanje povezav in koalicij. Na nivoju družbenih podsistemov pa moramo upoštevati integriteto (organisational integrity) in sinergijo (synergy). Prvi tip je potreben za avtonomijo oz. za določeno stopnjo družbene diferenciacije, drugi pa omogoča povezovanje med družbenimi podsistemi. Upoštevajoč ta štiri izhodišča smo izoblikovali teoretski model za analizo strateških kompetenc, ki je namenjen analizi strateških kompetenc akterjev za sodelovanje v procesu kreiranja gospodarskih strategij, hkrati pa je primeren tudi za uporabo pri analizi kapacitet akterjev za sodelovanje pri povezovanju v podjetniške grozde (glej Sliko 3). Zaradi omejenega prostora analitičnega modela ne moremo popolnoma aplicirati in se bomo osredotočili na tiste vidike, ki so v okviru proučevane problematike še posebej zanimivi. Tako na primer na tem mestu ne bomo podrobneje analizirali vloge sindikatov in nevladnih organizacij, ker je njihova neposredna vloga v teh procesih morda manj opazna. To seveda ne pomeni, da je zanemarljiva, vendar se je pri preliminarnih analizah izkazalo, da pri teh procesih niso igrali pomembnejše vloge. Prav tako na tem mestu ne bomo natančneje analizirali posameznih tipov znanja (refleksivnost in samo-referenčnost). Največ pozornosti bomo namenili vlogi in pomenu različnih vrst socialnega kapitala.

¹⁶ Woolcock je prav tako upošteval razlikovanje med mikro in makro ravni. Hkrati pa je opozoril, da je potrebno na obeh nivojih upoštevati komplementarnost avtonomije in usidranosti (embeddedness) (Woolcock, 1998).

Slika 3: Idealno tipski model za analizo strateških kompetenc akterjev



Socialni kapital kot policy resurs

Na temelju naše analize lahko sklepamo, da je za spodbujanje povezovanja ključnega pomena povečanje socialnega kapitala. Ali je to sploh možno in kakšni naj bodo ukrepi? Spričo številnih trditev o pozitivnih posledicah socialnega kapitala postaja vprašanje o možnosti spodbujanja tega resursa pomembno teoretično in praktično. Vsekakor gre za izrazito problematično področje, predvsem zato, ker je naše poznavanje mehanizmov delovanja socialnega kapitala zelo šibko. Poleg tega se ne moremo izogniti kontekstualni specifičnosti socialnega kapitala. To pomeni, da imajo različne oblike socialnega kapitala v različnih okoljih različne posledice in posamezne ukrepe je skoraj nemogoče prenašati iz enega okolja v drugega oz. lahko tovrstno nereflektirano početje pripelje do erozije že obstoječih socialnih resursov (Torsvik, 2000). Zato ne čudi, da je večina avtorjev skeptična do možnosti za povečanje tega resursa, ali pa so pri odgovorih precej nejasni. Vsekakor gre kljub aktualnosti za manj razvito področje raziskovanja:

»Socialni kapital je pomemben za učinkovito delovanje modernih gospodarstev... Predstavlja kulturno komponento modernih družb, ki so bile od razsvetljenstva dalje organizirane na temelju formalnih institucij, vladavine zakona in racionalnosti. Izgrajevanje socialnega kapitala je bilo tipično predvideno za 'drugo generacijo' gospodarskih reform; toda v nasprotju z gospodarskimi politikami ali celo institucijami, socialnega kapitala ni mogoče na lahek način ustvariti ali oblikovati z javnimi politikami.« (Fukuyama, 2001: 7)

Kljub temu pa se je seveda potrebno spraševati o možnosti oblikovanja določenih politik kljub dejstvu, da zavesten poskus neposrednega razvijanja socialnega kapitala vladne uradnike postavi v delikaten položaj, saj gre za dobroto, ki je država ne more priskrbeti neposredno (Huntoon, 2001: 157), npr. s klasičnimi mehanizmi prerazporeditve kot pri socialni politiki. K temu je potrebno dodati, da so mnogi dejavniki, ki vplivajo na socialni kapital, izven moči države, npr. vloga kulture, zgodovine (preteklih izkušenj) itd.

Ob tem je potrebno upoštevati tudi obsežen korpus literature o upadanju moči države kot eni od posledic procesov globalizacije in regionalne integracije (npr. v okviru Evropske unije). Warner (1999) meni, da imajo zato možnost za ustvarjanje socialnega kapitala le politike na lokalnem nivoju. To stališče je po našem mnenju deloma upravičeno. V resnici prihaja do zmanjšanja hierarhičnega vpliva države nad ostalimi družbenimi sistemi, kar je posledica modernizacijskih procesov, država pa lahko

kljub temu še vedno vrši pomembno vlogo, npr. v okviru mrežnih povezav (Castells, 1997), še posebej tam, kjer je sodelovanja malo in bi lahko država igrala vlogo spodbujevalca in animatorja komunikacije.

Nekateri avtorji pa so vseeno poskušali ponuditi nekaj napotkov za krepitev socialnega kapitala. Ob zavedanju omejitev glede obstoječih oblik socialnega kapitala gredo ti napotki seveda v smeri kontekstualne intervence in ne neposrednih ukrepov. Fukuyama omenja tri področja, kjer ima lahko država posreden vpliv na krepitev socialnega kapitala (2001: 18). Prvič, posebej poudari vpliv izobraževalnih politik, saj pri izobraževanju ne gre le za kreiranje človeškega kapitala, ampak tudi za prenos pravil in norm. Drugič, država lahko po Fukuyami vpliva na naraščanje socialnega kapitala tako, da učinkovito zagotavlja javne dobrine, lastninske pravice in javno varnost. V stabilnem in varnem okolju je večja verjetnost, da bo prišlo do interakcije in preko ponavljanja uspešnih komunikacij tudi do vzpostavitve zaupanja in socialnega kapitala. Tretjič, država lahko resno spodbudi obstoječi socialni kapital, če se loteva aktivnosti, ki jih lahko na zadovoljiv način opravljajo bodisi zasebni sektor bodisi civilna družba, in s tem prispeva h kulturi odvisnosti. Ta pa močno vpliva na zmožnosti samoorganiziranja.

Spodbujanje razvojnih koalicij

V Sloveniji, kjer so hierarhični odnosi močno prisotni, je potrebno dodati pomembno vprašanje ali se lahko zaupanje in kooperacija vzpostavi v okviru odnosov, »v katerih je očitno neravnovesje moči med ključnimi akterji...« (Whittam and Danson, 2001: 950). Odgovor bi bil lahko pozitiven, a z določenim zadržkom. Zaupanja ni mogoče ustvariti, ampak ga je potrebno negovati tako, da se akterji začnejo sami zavedati, da delujejo v kontekstu zaupanja in komunikacije. Seveda se lahko vprašamo, ali je to v slovenskem primeru možno. Namreč, »če iskrice ni, vžiga ni mogoče umetno ustvariti« (Shotton, v Steiner, 1998). Za povezovanje med občinami velja, ki jo Steiner zapisal ob proučevanju povezovanja v podjetniške grozde: »Grozdi predpostavljajo mentaliteto partnerstva, pripravljenost na sodelovanje, zavedanje o potrebi po grozdenju, strukturo za spodbujanje grozdenja in, še posebej, obstoj zaupanja. To predvsem sugerira, da nobena oblika politik ne more nadomestiti dinamizma in organizacijskih veščin, ki morajo obstajati na lokalnem in regionalnem nivoju, če naj bodo politike za spodbujanje podjetniških grozdov uspešne...» (Steiner, 1998: 14-15).

Problem spodbujanja socialnega kapitala je po svojem bistvu močno navezan na kreiranje heterarhičnih struktur. Za te je namreč že po definiciji značilna večja kultura zaupanja, ki omogoča koordinacijo in, ker je manj rigidna, fleksibilno prilagajanje. Zato tudi ne čudi, da je literatura na tem

področju razmeroma šibka. Lorenzen (2001) je na temelju ekstenzivnega pregleda literature »lokaliziranega učenja«¹⁷ določil nekaj skupnih točk:

1. potrebo po politikah spodbujanja lokaliziranega učenja,
2. omejitve imitaciji politik: enostavna transplantacija ni možna oz. je njen obseg razmeroma omejen,
3. ukrepi morajo biti skladni s procesi na trgu in ne v nasprotju z njimi,
4. politike morajo spodbujati sistemsko učenje: institucije so vkoreninjene v okolje in se morajo spreminjati skupaj z okoljem,
5. politike morajo pustiti nekaj maneverskega prostora za eksperimentiranje in variabilnost.

Seveda pa moramo ugotoviti, da gre za precej splošna načela. Lorenzen meni, da je to posledica dejstva, da je teorija še vedno v začetni fazi in da trenutno funkcionira kot teoretični »talilni lonec«, ki ga inspirirajo različni viri (Lorenzen, 2001: 164). Ključni vzrok je v tem, da – tako kot pri konceptu socialnega kapitala – še ni odgovora na vprašanje o zakonitostih procesov kreiranja tovrstnih povezav (Steiner, 1998: 9-10). Če smo pri socialnem kapitalu ugotovili, da splošno veljavnega odgovora zaradi kontekstualne specifičnosti ni mogoče oblikovati, moramo enako stališče ponuditi tudi tu. Po eni strani zato, ker je proces kreiranja heterarhičnih povezav močno povezan s procesom kreiranja socialnega kapitala. Po drugi strani pa se heterarhična omrežja skupaj s svojo institucionalno zgodovino tako zelo razlikujejo, da ni mogoče določiti načel, ki bi jih lahko aplicirali pri oblikovanju politik. Seveda pa ima ta ugotovitev že sama po sebi pomembne implikacije za oblikovanje politik in ukrepov.

Najbolj konkretna implikacija je seveda ta, da morajo biti politike fleksibilne in omogočati prilagajanje potrebam uporabnikov teh politik. Za to morata biti izpolnjena dva pogoja. Prvič, izvajalec politik, ki je v tem primeru lokalna samoupravna skupnost, mora imeti poglobljeno poznavanje stanja in potreb uporabnikov politik. Drugič, politike morajo temeljiti na partnerskem odnosu.

V tem poglavju smo pokazali, da je socialni kapital pomembna konceptualna inovacija, ob pomoči katere lahko analiziramo procese strateškega usmerjanja in ki ima ob upoštevanju določenih omejitev, ki izhajajo iz same narve tega fenomena, tudi aplikativne potenciale. V tem okviru je potrebno še posebej upoštevati dve lastnosti. Prvič, odnos med viri, dimenzijami in posledicami ni linearne narave. Gre za multikavzalne in krožne povezave, ki se odražajo v začaranih krogih in krogih rasti. V tem smislu je socialni kapital koncept, ki ga lahko uporabimo v okviru analize kompleksnih

¹⁷ Koncept lokaliziranega učenja je po svojem bistvu zelo blizu konceptom podjetniških grozdov. V lokalizirano učenje Lorenzen vključuje ne le tehnološko, ampak tudi »institucionalno« učenje (Lorenzen, 2001).

sistemov. Drugič, pozorni moramo biti na tendenco, da se socialni kapital uporablja kot »zdravilo za vse«, kot spremenljivko, s katero lahko razložimo vse mikro in makro fenomene in trende (Adam in Rončević, 2003: 178). Socialni kapital je tako mogoče razumeti kot katalizator ostalih razvojnih dejavnikov, torej kot dejavnik, ki mora nastopati istočasno z ostalimi razvojnimi dejavniki in okrepi njihove bodisi pozitivne bodisi negativne učinke.

Akterji v javnem sektorju in njihov vpliv na odločevalske procese na lokalni ravni v Sloveniji

Dolgotrajne razprave o decentralizaciji, regionalizaciji in policentričnem razvoju v Sloveniji so stalnica med javnopolitičnimi akterji, znanstveniki in v civilni družbi. Te razprave pa ne prinašajo vidnih sprememb v slovenskem politično-upravnem prostoru. Za potrebe tega prispevka udeležence v javnem sektorju označujemo kot (javno)politične akterje, torej s terminom, ki je pogostejši v politologiji, pri čemer s tem mislimo vse subjekte, zainteresirane in vključene v določene aktivnosti na področju (javnih) politik. Med relevantne akterje prištevamo politične stranke, upravne organe, javne institucije, društva pa tudi vplivne posameznike, ki se vključujejo v procese na določenem nivoju (Pal, 1987: 107-115, Grdešić, 1995: 69-78, Howlett in Ramesh, 2003: 52-84).

Aktivna razprava o razvoju vmesnega (regionalnega) nivoja v slovenskem političnem sistemu je bila prisotna že dolgo časa. Kljub temu pa je razvoj slovenskega političnega sistema po osamosvojitvi 1991 v osnovi vzpostavil dva nivoja upravljanja; nacionalnega in lokalnega. Glavni argumenti za uvajanje regionalnega nivoja so povezani s finančno učinkovitostjo, decentralizacijo upravne moči in potrebo po policentričnem razvoju Slovenije. Sočasno je potekal konstanten proces nastajanja novih občin. Iz začetnih 63 občin v letu 1992 je pripeljal do 210 občin v letu 2006, ko je bilo ustanovljenih zadnjih 17 občin, ki so večinoma nastale z odcepljanjem od večjih občin. Podobna potreba po regionalizaciji je bila prisotna tudi na Slovaškem po začetku procesa demokratizacije in je potekala enako počasi (Klimovský, 2008), čeprav je pripeljala do rezultatov nekaj let hitreje.

Pri tem je potrebno poudariti da so slovenske občine ves čas razvoja ostajale močno odvisne od državnega proračuna in imajo relativno zelo omejene pristojnosti; z drugimi besedami, njihova avtonomija je zelo šibka.

Kombinacija omenjenih elementov (nezmožnost vzpostavitve regionalnega nivoja upravljanja v 15 letih in šibka lokalna samouprava) zahteva odgovor na vprašanje, zakaj in kako je mogoče, da se takšna situacija razvija v državi, ki deklarativno podpira policentrični razvoj in decentralizacijo. To

vprašanje pa vodi do dveh različnih poti, ki jih bomo bolj ali manj sočasno razvijali v tem prispevku. V ta namen je potrebno najprej razumeti institucionalni okvir, ki bo pripomogel k razumevanju osnovnih pravnih načel delovanja, kot drugo pa situacija sama po sebi postavlja vprašanje kdo in kakšen interes ima v procesu slovenske decentralizacije. Odgovor na to vprašanje nas poveže z različnimi udeleženci/akterji, ki imajo lastne interese pri vodenju lokalne samouprave v Sloveniji.

Institucionalni in pravni okvir

Ustava Republike Slovenije (v nadaljevanju Ustava) predpostavlja, da je lokalna samouprava del slovenskega političnega sistema in občine posledično osnovne enote lokalne samouprave. Nadalje, Ustava dopušča (in ne zahteva) slovenskim občinam oblikovanje širših samoupravnih skupnosti za potrebe izvajanja širšega interesa na učinkovitejši način (Ustava RS, 138-143). V okviru zakona o lokalni samoupravo imajo občine župane kot izvršilno vejo oblasti na lokalni ravni, občinske (mestne) svete (kot zakonodajno telo), nadzorni odbor in lokalno upravo (1. člen ZLS-UPB1). Volitve županov in občinskih svetov običajno potekajo sočasno (izjeme so v primerih, ko so potrebne nadomestne volitve), pri čemer so na posamezne funkcije lahko voljeni tako predstavniki strank kot tudi nestrankarski kandidati.

Leta 1991 je z Ustavno samostojne Republike Slovenije lokalna samouprava v Sloveniji doživela premik nazaj h klasični vlogi občin, kot temeljev lokalne samouprave, kjer ljudje urejajo lastne potrebe lokalnega pomena (Vlaj, 2006: 41). Ustava lokalno raven upravljanja definira kot pomembno, saj v tem duhu deveti člen zagotavlja lokalno samoupravo, nadalje pa že omenjeno peto poglavje določa, da imajo pravico do lokalne samouprave, ki jo lahko izvajajo v okviru občin in drugih oblik lokalnih skupnosti. Na podlagi Ustave je občina samoupravna lokalna skupnost, sestavljena iz enega ali več krajev, povezanih v skupnih potrebah in interesi ljudi na tem območju. Drugi odstavek 139. člena Ustave določa, da se občina z zakonom ustanovi na podlagi referendumu izvedenega med lokalnim prebivalstvom, katerega se odločitev dotika. Poleg opredelitve osnovnih pristojnosti in financiranja občin (kar podrobneje ureja sistem različnih zakonov s področja lokalne samouprave), je v Ustavi tudi člen o širših samoupravnih skupnostih oblikovanih z združevanjem večjih občin za potrebe zagotavljanja storitev širšega (regionalnega) pomena, ki pa ne dosegajo nivoja storitev nacionalnega pomena. Ta element je osnova za oblikovanje regij, ki so, kot omenjeno, ena najpomembnejših upravno-političnih tem od osamosvojitve.

Interesi in razmerja moči

V grobem je mogoče relativno lahko ločiti tri glavne tipe interesov v okviru slovenske lokalne samouprave. Vezani so na politične, ekonomske in socialne interese. Čeprav naj bi ti tipi interesov konvergirali k višjim, občim interesom, smo v Sloveniji (kar nas ne ločuje od večine drugih držav) priča razkoraku med tipi interesov, kar pripelje do vprašanja razmerja moči med različnimi tipi interesov oziroma subjekti, ki predstavljajo posamične interese.

Razkorak med političnimi interesi je večinoma ideološke narave, konstantno prisoten in relativno nenevaren dokler ne pripelje do blokade občinskega dela, do česar navadno pride, kadar večina občinskega sveta pripada eni politični sredini, medtem ko župan prihaja iz nasprotne politične sredine na levo-desnem političnem kontinuumu. V primeru nasprotja med ekonomskimi in političnimi interesi lahko pride do zastoja ekonomskega razvoja posamezne občine, v kolikor je ekonomski interes močan, na drugi strani pa ima politična struktura močno podporo med volivci. Tretji razdor interesov nastaja med lokalno skupnostjo ter ekonomskimi in političnimi interesi, kjer se slednja dva združujeta in poskušata izvajati razvojne ukrepe, ki zaradi takšnega ali drugačnega razloga nimajo podpore pri lokalnem prebivalstvu.

Poleg teh treh splošnih skupin akterjev vključenih v lokalno politiko obstaja še poseben tip političnih akterjev, ki so intenzivno vključeni v rezultate različnih lokalnih politik. To so državne agencije, ministrstva, in različni deli državne uprave, ki postavljajo in izvajajo ali vsaj kontrolirajo izvajanje nacionalne zakonodaje, povezane z lokalno samoupravo.

Ne glede na to, pa se v tem okviru pojavlja element, ki pridobiva na pomembnosti od enih lokalnih volitev do drugih in predstavlja pomemben premik na področju razmerja moči med posameznimi akterji ter bolj ali manj sistematično vpliva na možnosti za nadaljnji razvoj v posameznih občinah. Obremenjeni s spremembami v nacionalni politični areni in priložnostjo, ki se je razvila s prvimi splošnimi volitvami, je precejšnje število podjetnikov skupaj z drugimi neodvisnimi kandidati vstopilo v lokalno politiko. Bistveno bolj presenetljivo pa je dejstvo, da so volivci, kljub politični negotovosti na nacionalnem nivoju, na lokalnem nivoju izvolili precej višje število neodvisnih kandidatov (ali kandidatov, ki niso imeli eksplicitne strankarske podpore ali preteklosti). Skladno s štiriletnim volilnim intervalom so leta 2006 potekale lokalne volitve, na katerih se je volilo župane in občinske svete. Župani so voljeni na podlagi večinskega načela, pri čemer mora kandidat za izvolitev v prvem krogu zmagati z več kot 50% podpore, v nasprotnem primeru se v drugi krog uvrstita najboljša dva kandidata. Županski kandidati so evidentirani na podlagi podpore ene ali več političnih strank, na pobudo civilnodružbenih organizacij, skupin ali posameznih državljanov (Internet 1). Pod takimi pogoji je bilo v prvem krogu izvoljenih 138 od 210 županov, preostalih 72 pa v drugem krogu. V

prvem krogu je bilo 114 kandidatov, ki jih niso eksplicitno podpirale politične stranke temveč civilna združenja, skupine državljanov ali posamezniki. Med 138 izvoljenimi župani v prvem krogu jih je bilo 48 nestrankarskih. V drugem krogu je bilo 38 nestrankarskih kandidatov izmed katerih je bilo izvoljenih 22 županov. V celoti je Slovenija leta 2006 dobila 70 deklarirano nestrankarskih županov (čeprav imajo nekateri med njimi močne neformalne povezave z različnimi političnimi strankami). Predstavljajo tretjino vseh slovenskih županov, z drugimi besedami to pomeni, da lahko opazujemo močan trend depolitizacije slovenske lokalne politike, še posebno če vemo, da je bilo leta 2002 tovrstnih nestrankarskih županov »samo« 25% (internet 1).

Depolitizacija lokalne politike je vnesla nov pristop k vodenju občin z močnejšim poudarkom na menedžerskih načelih vodenja primerjalno s predhodnim usklajevanjem političnih interesov. Toda ko govorimo o depolitizaciji in uvajanju menedžerskih načel v lokalni samoupravi moramo to definicijo postavimo bolj natančno. Depolitizacija tako dejansko pomeni odsotnost močne povezave med lokalnimi odločevalci in klasično strankarsko politiko, hkrati pa ne pomeni, da so vsi (če sploh kateri) problemi razumljeni kot striktno tehnični, apolitični problemi. Še vedno slednji ostajajo vir razprave, ki je lahko osebno in ekonomsko interesno pogojena, kar pa nadomešča strankarske interese. Po drugi strani menedžerske prijeme v lokalni samoupravi ne razumemo kot sistematično sprejetje odločitev proti vsem pravilom javne uprave temveč za premik v smeri fleksibilnejšega razumevanja zakonodaje v smislu premika od »po črki zakona« proti »v okviru zakona«. To omogoča večjo stopnjo učinkovitosti delovanja (ne nujno smotrnosti) znotraj pravnega okvira kar pa že lahko predstavlja odklon od klasičnega birokratskega upravljanja proti modelu, ki je bližje t.i. novemu upravljanju javnega sektorja (glej Lane, 1995).

Kot primer tovrstnega premika v smeri depolitizacije in uporabe menedžerskih primerov lahko navedemo Mestno občino Ljubljana po letu 2006. Zoran Janković je bil direktor poslovnega sistema Mercator, ki je iz takrat majhnega sistema lokalnih trgovin vzpostavil trgovski imperij. Po političnih spremembah 2004 je bil odstavljn z mesta direktorja, kljub uradno dobrim poslovnim rezultatom in visoki stopnji priljubljenosti. Leta 2005 je napovedal vstop v politiko in se vključil v volilno kampanjo za lokalne volitve 2006. Lista Zorana Jankovića katere nosilec je bil, je osnovala svoj program v 22 točkah na podlagi zahtev občanov, sam pa se je zavezal, da bo to listo do konca mandata v celoti izpolnil. Visoka priljubljenost med ljudmi, ki jo je užival še iz časa vodenja Mercatorja je bila posledica njegovih menedžerskih sposobnosti, ki so združevale zavest o visokem deležu zaposlovanja ljudi, človeškim nastopom in konstantnim nasmeškom. Na volilni dan je z 62,99% v prvem krogu premagal ostalih 15 kandidatov, njegova Lista Zorana Jankovića pa je z 41,37% glasov zasedla 23 od 45 sedežev

v mestnem svetu (Pinterič, 2008). S tem je dobil mandat absolutnega vladarja. Najprej je izpolnil prvo obljubo in lastno plačo blokiral za eno leto (kar ob preostalih virih ni bilo težko) in sprejel odločitev o izplačilu na podlagi izmerjenega uspeha oziroma podpore s strani občanov po prvem letu županovanja. Njegova popularnost je naraščal tudi zato, ker je Ljubljani ponovno začel vdihovati značaj glavnega mesta, ki ga je izgubila v predhodnih mandatih zaradi politični razprtij in neaktivnosti. Janković je rekonstruiral mestno upravo, finance in življenje v mestu. Njegova lista 22 stvari, ki jih je potrebno urediti postaja je vedno bolj realizirana in celo dragi ter nerealistični projekti, kot je izgradnja novega stadiona se počasi uresničujejo (stadion se je začel graditi v drugem letu Jankovićevega mandata po enem ali dveh mandatih preprirov o tem, kaj narediti glede tega projekta). Župan relativno sistematično razteguje administrativna in proceduralna pravila, vendar ob podpori mestnega sveta brez večjih težav spreminja celoten sistem delovanja v prid razvoja zaupane mu občine, podobno, kot sta Šrot in Popovič pred tem to storila v Celju in Kopru. Zaradi nerazvoja Ljubljane se je pred letom 2006 že bolj ali manj osnovano razmišljalo, da bi se nekatere ključne funkcije preselile v druga slovenska mesta. V kolikor bodo druge občine s šibkimi političnimi arenami sledile temu zgledu lahko pričakujemo spremembo v načelih delovanja slovenske lokalne samouprave, ki lahko v končni fazi vpliva tudi na delovanje nacionalnega nivoja javne uprave in državnih institucij, V kolikor pa se slednje nebi prilagajale pa obstaja možnost, da bodo občine v želji po ustreznem razvoju iskale sogovornike in sodelovanje mimo državnih razvojnih strategij (Pinterič, 2008).

Prej omenjena menedžerska načela pa vnašajo tudi spremembo v odnosih med (javno)političnimi akterji na nacionalnem nivoju in tistimi, ki predstavljajo različne zasebne interese. V Sloveniji, kot večini drugih zahodnih demokracij, je popolnoma legalno biti učinkovit in zagotavljati kvaliteto dela dokler le to poteka v okviru zakona. V tem kontekstu imamo vsaj dva pravna akta, ki podeljujeta pravno legitimiteto. Tako namreč Ustava občinam dovoljuje da (znotraj pravnega okvira) urejajo lokalne zadeve javnega pomena na način kot jim najbolj ustreza. Nadalje pa zakon o javno zasebnih partnerstvih dovoljuje sodelovanje med zasebnim in javnim sektorjem na najbolj nenavadne možne načine toliko časa, dokler imata obe strani interes in trošita sredstva na racionalen način za potrebe zagotavljanja javnega dobra in javnih storitev. Vendar ima zakon o javno zasebnih partnerstvih vsaj eno pomanjkljivost, to je, da ne določa natančno vseh možnih načinov kako lahko javne institucije sodelujejo z zasebnim sektorjem. To v nadaljevanju vodi do omejevanja možnosti za sodelovanje, ki je povezano z interpretacijo javno zasebnega partnerstva s strani privatnega sektorja kot pridobivanja javnih sredstev za zasebne projekte in obratne interpretacije javnega sektorja, da so javno zasebna partnerstva privatne investicije v zagotavljanje javnega dobra, pri čemer je privatni interes

nepomemben. Kljub temu pa obstaja tudi nekaj primerov, kjer je prisoten močan obojestranski interes v smislu javnega financiranja privatnih projektov ki bodo v javnem interesu, ali pa sistematčne podpore privatnemu financiranju javnih projektov ki bodo so-upravljani s strani javnih in zasebnih partnerjev za potrebe uresničevanje javnega in privatnega interesa. Eden tovrstnih primerov je že omenjeni projekt izgradnje novega ljubljanskega stadiona. Čeprav obstajajo bolj ali manj utemeljeni razlogi za in proti tipu investicijskega sodelovanja kot obstaja je dejstvo, da je prav javno zasebno partnerstvo omogočilo začetek izgradnje objekta za razliko od večletnega prelaganja odgovornosti. Kljub sprejetju zakona o javno zasebnih partnerstvih pred letom 2006 pa to ni bil zadosten pogoj za začetek prej omenjenega projekta, ampak je bilo k temu potrebno dodati še ustrezno odločenost župana in popolno podrejenost mestnega sveta, kar je omogočilo začetek in izvedbo potrebnih aktivnosti, kot je to predhodno veljalo za omenjeni mestni občini Koper in Celje (Pinterič, 2008).

(De-)centralizacija slovenskega upravnega prostora in regionalizacija

Razprava o regionalizaciji poteka že od slovenske osamosvojitve. Kljub temu pa se še vedno soočamo z več elementi, ki kažejo na odsotnost decentralizacije, če ne celo centralističnih teženj. Slovenska lokalna samouprava je definirana kot upravni okvir lokalne skupnosti, ki sledi lokalnim interesom in potrebam na čim bolj učinkovit način v prostoru kjer se pojavljajo (Vlaj, 2006), kar je skladno tudi z načelom subsidiarnosti ki ga močno promovira Evropska unija (o subsidiarnosti glej Brezovnik, 2008: 89-90). Vendar pa nacionalna zakonodaja blokira to idejo na primeru slovenskih občin z omejevanjem dejanskih pristojnosti, ki sistematično niso bile prenesene iz državne na lokalno raven. Občine so avtonomne na področju razvoja in vzdrževanja lokalne infrastrukture ter na področju lokalnega urejanja prostora v okviru nacionalnih prostorskih ureditvenih načrtov (glej ZLS-UPB1). Z nacionalnega nivoja so prenesene nekatere naloge, kar pomeni, da jih občine opravljajo v imenu in za potrebe države, pod nadzorom države in iz državnih sredstev. Med tovrstne naloge lahko uvrščamo predšolsko vzgojo, osnovnošolsko vzgojo in druge storitve, ki se zaradi učinkovitosti izvajajo na lokalnem nivoju vendar so nacionalnega pomena in nacionalno vodene. V tem pogledu država oddaja tovrstne naloge v izvajanje pri čemer pa občine nimajo nikakršne samostojnosti.

Na drugi strani je mogoče podpreti argument, da se občine srečujejo s sistematičnim pomanjkanjem administrativne usposobljenosti v več kot tretjini slovenskih občin (Brezovnik, 2008: 96). Čeprav Brezovnik (ibid.) svojo izjavo opira samo na podatek o številu zaposlenih v slovenskih občinah v letu 2006, ko ima več kot 23% občin pet ali manj zaposlenih (ti morajo opravljati identične naloge kot tiste občine, ki imajo 20 in več zaposlenih). Argument o administrativni neusposobljenosti je mogoče podpreti tudi s podatki raziskave iz leta 2003, kjer se je izkazal ne samo primanjkljaj občinskih

uradnikov temveč tudi pomanjkljivosti na področju znanja in izkušenj, kar še dodatno poslabša sposobnost uspešnega upravljanja občine (glej Pinterič (ur.), 2004).

Ves čas poteka intenzivna razprava o regionalizaciji Slovenije, ki bi uvedla drugi nivo javne uprave in skladno z »napačno interpretacijo« ustavne možnosti povezovanja občin slednje združila v večje enote – pokrajine. To bi morda sicer lahko rešilo sistematično upravljavsko nezmožnost slovenskih občin, vseeno pa bomo v nadaljevanju predstavili nekaj pomislekov o pokrajinah. Zadnji poskus vsiljene pokrajinizacije je bil izveden leta 2007/08. Pred tem so slovenski strokovnjaki pripravili približno 20 različnih pokrajinskih zemljevidov, ki predpostavljajo 3-30 pokrajin (Vlaj, 2008: 265-269), racionalna številka pa se je ves čas gibala nekje med 8 in 14. Sama regionalizacija ima v osnovi vsaj dva, večinsko negativna učinka. Prvič, pokrajine bodo vzpostavile nov nivo (javno)političnih akterjev, ki se bodo obnašali popolnoma samostojno in sledili lastnim interesom. To pomeni, da bodo pogajalski procesi med občinami in državo dodatno oteženi, še posebno če se občine ne bodo mogle pogovarjati neposredno z državnim nivojem, temveč bodo morale svoje interese zagovarjati preko pokrajin, ki bodo nujno narobe interpretirale interese občin zaradi prej omenjenih lastnih interesov, kateri niso zgolj agregiranje občinskih temveč so od njih v precejšnji meri neodvisni. Drugič, glede na zadnje predloge (nesprejete) pokrajinske zakonodaje (glej PZUP), bi morale občine prenesti na regije nekaj dodatnih pristojnosti za potrebe bolj koherentnega razvoja na širših območjih (kar je zaradi relativne majhnosti občin sicer razumljivo), kar pa bo dodatno pripomoglo k dejanski centralizaciji slovenskega upravljavskega sistema, kjer bodo občine postale zgolj lokalne skupnosti z lastno pravno subjektiviteto vendar brez dejanskih možnosti za prevzemanje odgovornosti za lastni razvoj. Sočasno pa bodo morali lokalni akterji sistematično prevzemati odgovornost za razvojne napake in neučinkovitost v okviru lokalnih volitev, kot posledico nerazumevanja volivcev za blokado lokalnih političnih akterjev na višjih nivojih vladanja (glej Pinterič, 2009:243-244).

Tretji problem ni neposredno povezan z odnosi med akterji ob vzpostavljanju pokrajin vendar je kljub temu ključnega pomena. Vpeljava pokrajin bo nujno spremenila sistem javnih financ v smislu prerazdelitve javnofinančnih prihodkov od občin k pokrajinam. Vzdrževanje pokrajinske uprave bo zahtevalo dodatna finančna sredstva, enako kot plačevanje stroškov pokrajinskih političnih funkcionarjev. Država bo za to morala uvesti nove, regionalne davke (kar ni najprimernejša ideja), ali pa bo morala skržiti občinske proračune za potrebe zagotavljanja ustreznih finančnih sredstev. To bo ponovno oslabilo občinske institucije kot politične akterje znotraj političnega sistema in v razmerju do zasebnega sektorja in civilne družbe, pri čemer bosta slednja dva tipa akterjev svoje delovanje na področju razvojnih vprašanj preusmerila na regionalni nivo (Pinterič, 2009: 243-244, Vlaj, 2006: 273).

Pri tovrstnih pomislekih glede decentralizacije in regionalizacije v Sloveniji je potrebno imeti v mislih opis stanja na Slovaškem. Klimovský (2008: 54-55) ugotavlja da je zamik fiskalne decentralizacije, ki je sledil »decentralizaciji pristojnosti« prinesel resne probleme, predvsem zato, ker so občine postale v celoti odvisne od državnega proračuna. V slovenskem primeru je visoka stopnja občinske odvisnosti od državnega proračuna zatečeno stanje, vendar pa t.i. decentralizacija državnih pristojnosti nikoli ni resno odprla vprašanja fiskalne decentralizacije¹⁸.

Avtonomija občin

Avtonomija občin je močno povezana z vprašanjem centralizacije. Bolj kot je država centralizirana manj avtonomne so občine in obratno. Kakorkoli že, obstoj sub-nacionalnih nivojev vladanja v osnovi predpostavlja določeno stopnjo njihove avtonomije. Definicija avtonomije načeloma variira glede na interese tistega, ki definicijo postavlja. Država bo tako definirala avtonomijo kot stanje, ko lahko druge ustanove ravnajo neodvisno od nacionalne oblasti na različnih področjih (Lankina, Hudalla, 2008: 6-7). Občina pa navadno definirajo avtonomijo kot popolno odsotnost državne intervencije na lokalnem nivoju, katera bi lahko vplivala na potek lokalnega razvoja. Kljub različnim možnim definicijam pa še vedno obstaja precej različnih elementov, ki jih je mogoče razumeti kot omejitve občinske avtonomije v razmerju do nacionalnega nivoja oblasti.

Tako občine ne morejo razviti lastnih razvojnih strategij in jih izvajati izven nacionalnega pravnega okvira. Občine svojih prihodkov ne morejo porabljati neodvisno od nacionalnih prioritet in vmešavanja. Tako finančno ministrstvo kot tudi računsko sodišče sistematično nadzirata in se vmešavata v lokalne finance. Sočasno ima finančno ministrstvo dodatne pristojnosti pri določanju občinskih finančnih prihodkov na letni ravni, predvsem v primeru občin katerih finančne potrebe so večje od njihove zmožnosti zagotavljanja ustreznih prihodkov. Vlada in parlament se lahko vmešavata preko določanja in upravljanja davčnih in nekaterih nedavčnih prihodkov, ki so namenjeni občinam. Občine na drugi strani nimajo pravice uvajanja lastnih občinskih davkov za potrebe zagotavljanja ustreznih prihodkov, sočasno pa nimajo državne garancije, da bodo dobile ustrezna sredstva za lokalni razvoj. Nasprotno, zadnji zakon o financiranju občin, je dodatno okrepil vlogo finančnega ministrstva ter naredil občine dodatno ranljive v smislu negotovosti, saj omenjeni dokument umika eksplicitno naveden delež dohodnine. Na splošno je mogoče trditi, da so slovenske občine v celoti

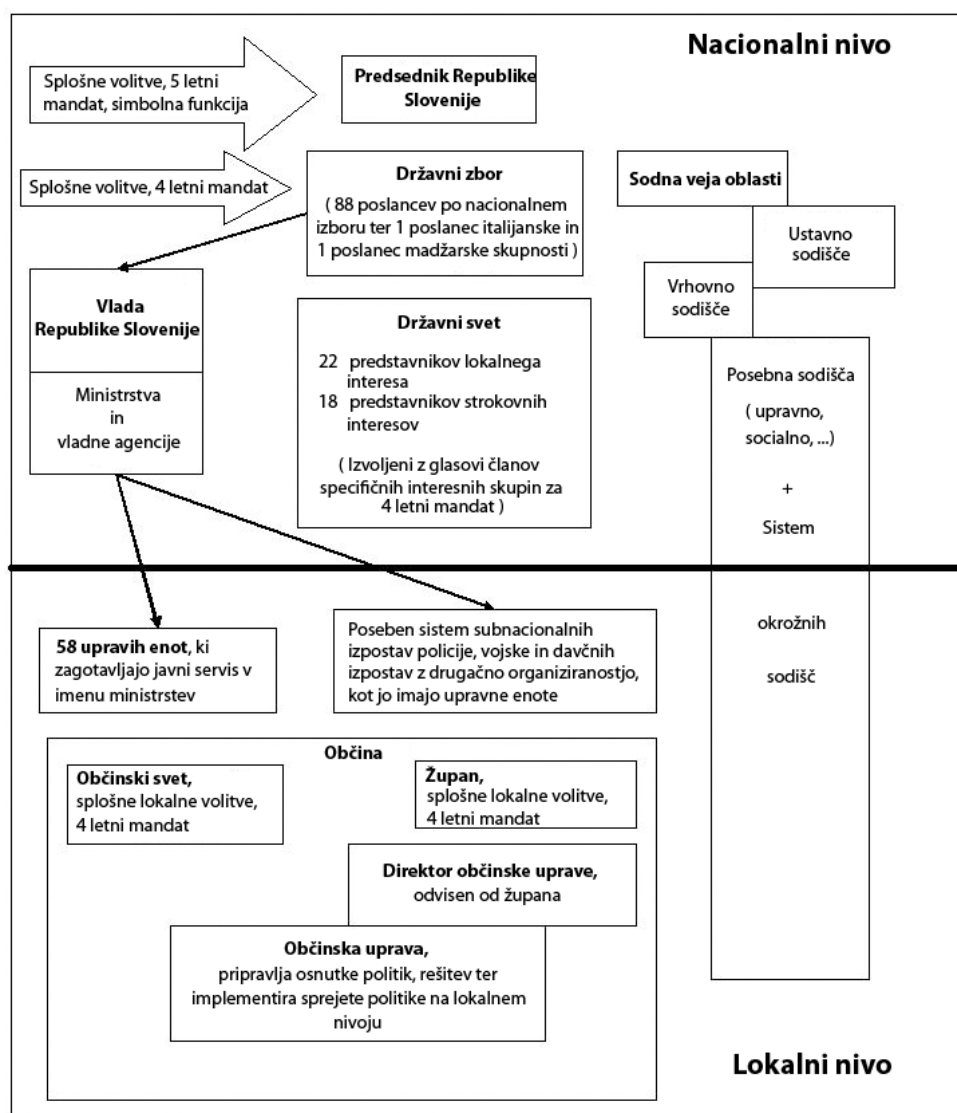
¹⁸ Tukaj je potrebno upoštevati, da zagotavljanje finančnih sredstev iz državnega proračuna drugim nivojem vladanja še ni fiskalna decentralizacija. Fiskalno decentralizacijo je potrebno razumeti kot celovit pripis prihodkov posameznih davkov nivojem nižjim od nacionalnega kot njihovih izvirnih davčnih prihodkov.

odvisne od volje države in njenih interesov. Uvedba pokrajin pa bi v tem kontekstu še dodatno zmanjšala finančno avtonomijo občin in seveda tudi same finančne vire občin.

Glavni akterji na lokalni ravni v Sloveniji

Glede na predhodne dele tega prispevka lahko sestavljamo sliko kateri akterji in na kakšen način sodelujejo v okviru lokalnega javnega sektorja oziroma kako je sestavljena arena lokalnih akterjev. Za potrebe opredelitve razmerij med različnimi akterji predstavljamo nekatere odnose med različnimi institucijami na bolj grafičen način v okviru glavnih javnopolitičnih aktivnosti na lokalnem nivoju

Primer 1: Glavni elementi političnega sistema Republike Slovenije

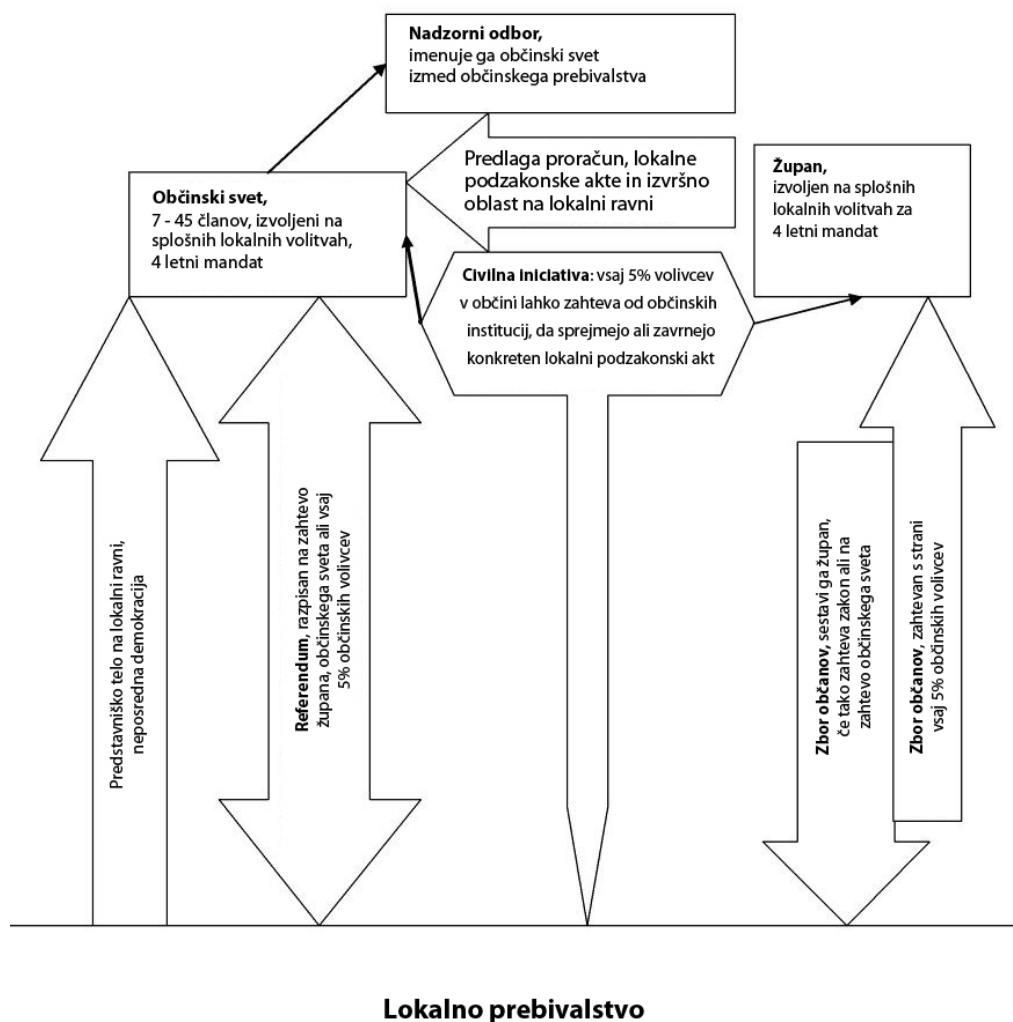


Vir: interpretacija avtorjev

V prvem primeru je grafično predstavljen sistem najosnovnejših elementov slovenskega političnega sistema na lokalnem in nacionalnem nivoju z glavnimi institucijami/akterji in nekaterimi njihovimi

temeljnimi lastnostmi. Proces regionalizacije, ki je bil predhodno omenjen v tem prikazu ni vštet zaradi ponovnega zastoja procesa. Kot je razvidno je sodni sistem relativno ločen od političnih institucij, vendar pa je potrebno poudariti, da so člani ustavnega sodišča na predlog predsednika republike imenovani v parlamentu. Enako je razvidno, da je sistem občin relativno zaprt za vplive nacionalnih institucij (čeprav obstajajo elementi sodelovanja in nadzora predvsem na finančnem področju). Zadnji pomemben element v tem primeru je poskus dekoncentracije (ne pa decentralizacije) državnih storitev za državljane preko sistema 58 upravnih enot, kot lokalnih predstavniških organov različnih ministrstev. Sočasno pa obstaja popolnoma neodvisen sistem dekoncentriranih storitev s področja vojske policije in davčne službe, ki imajo lastna omrežja lokalnih enot in niso vezana na območja občin ali upravnih enot.

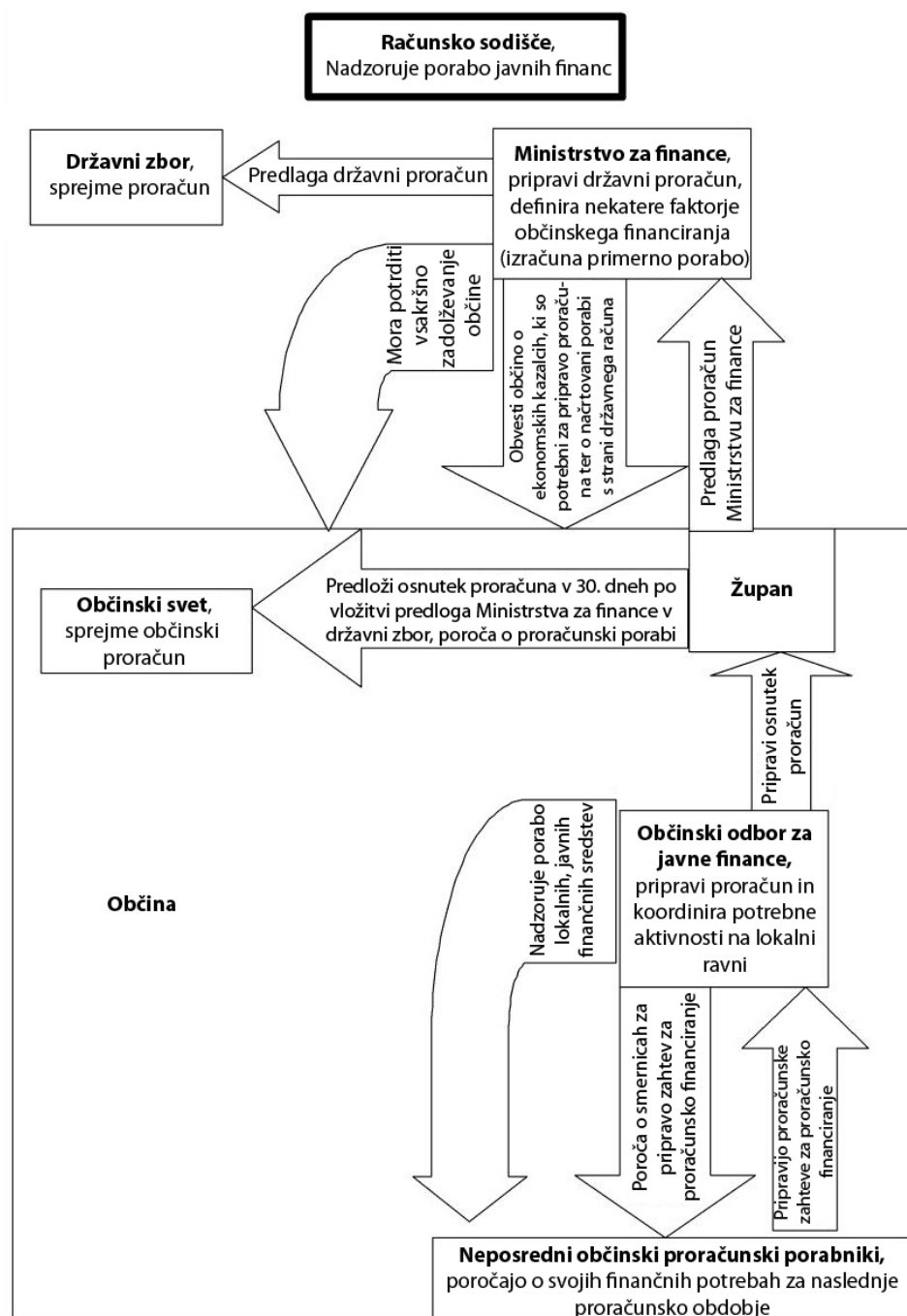
Primer 2: oblike lokalne demokracije v Sloveniji



Vir: interpretacija avtorjev

Drugi primer prikazuje najbolj značilne odnose med lokalnimi institucijami in prebivalci posameznih občin v smislu pravice do sooblikovanja demokratičnega institucionalnega sistema in pravice prebivalstva do vključevanja v (javno)politične procese na lokalnem nivoju. Očitno je, da občine zagotavljajo razvoj reprezentativne demokracije skozi občinske volitve. Na skici manjkajo volitve župana, ki so izpuščene zaradi dejstva, da kljub neposredni izvolitvi predstavlja na eni strani občino nasproti drugim akterjem, sočasno pa predstavlja izvršilno vejo lokalne oblasti. Pri tem je potrebno opozoriti, da za razliko od nacionalnega nivoja, kjer ljudje kot reprezentativni organ razumejo parlament, na lokalnem nivoju v tej vlogi vidijo župana, čeprav gre za izvršilno funkcijo.

Primer 3: Javnopolitični akterji pri oblikovanju lokalnega proračuna v Sloveniji

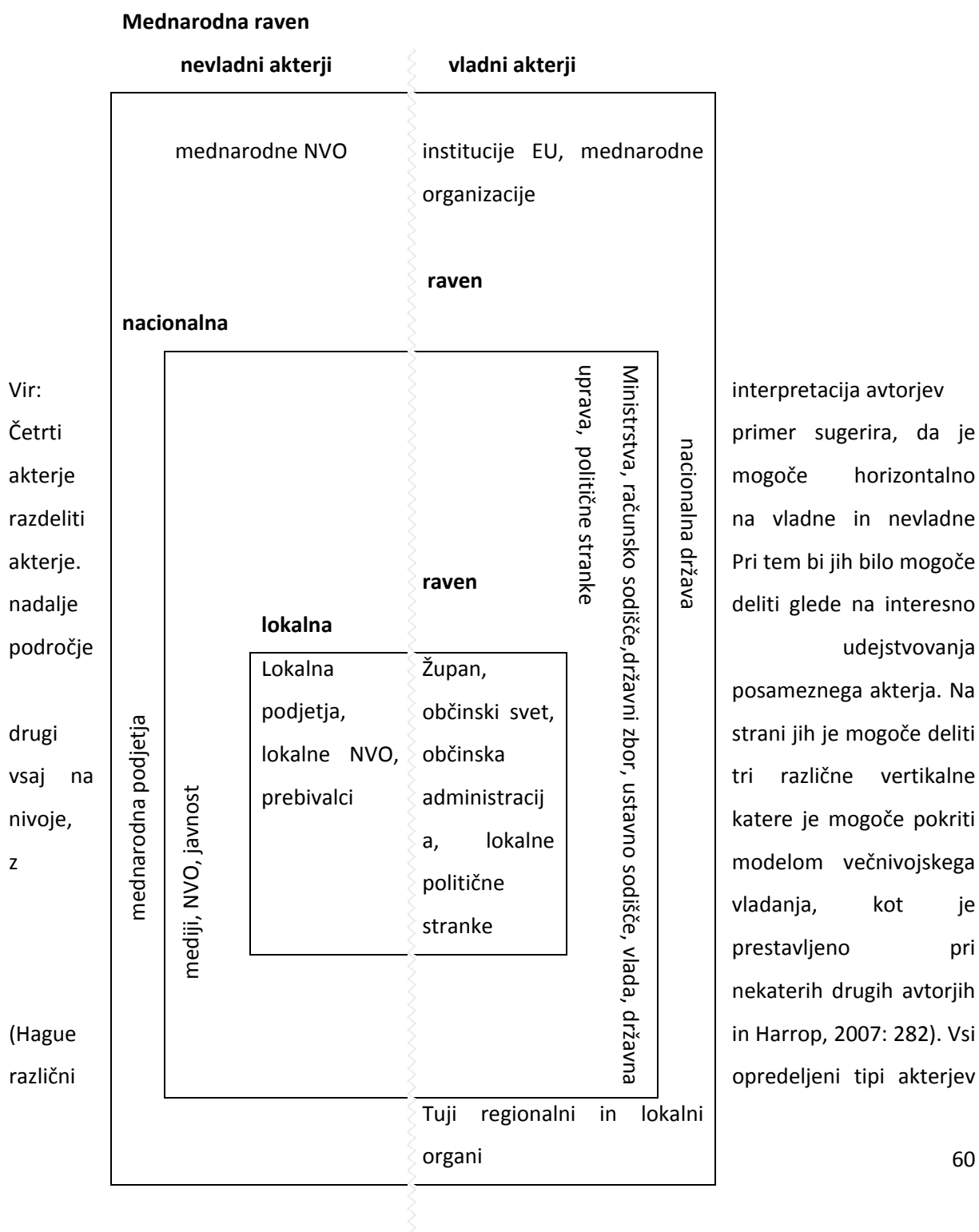


Vir: interpretacija avtorjev

Tretji primer prikazuje enega izmed najpomembnejših občinskih javnopolitičnih procesov, ki se načeloma ne razlikuje bistveno glede na velikost občine. Primer predstavlja podrobnejšo pojasnitev proračunskih in finančnih procesov na podlagi analize zakonodaje s tega področja za potrebe jasnejše pojasnitve nekaterih trditev iz predhodnih delov tega članka.

V kolikor so predhodni deli predstavljali posamezne vidike (javno)politične arene na lokalnem nivoju pa spodnji, četrti primer, poskuša združiti posamezne elemente v celovito tipološko sliko slovenske lokalne arene, ki je bila predstavljan po delih, vendar ni nujno zaobjela vseh akterjev.

Primer 4: Lokalna arena (javno)političnih akterjev



ali akterji poskušajo vplivati na lokalni razvoj. Kljub dejstvu, da zgornji model predstavlja zgolj statično dimenzijo je potrebno upoštevati obstoj stalne dinamike, ki (posebno v primeru lokalnih in nacionalnih akterjev) predstavlja razmerje medsebojne so-odvisnosti. Eden izmed najbolj očitnih tovrstnih primerov, ko lahko tudi lokalni akterji sistematično in pomembno zagotavljajo predstavljanje lokalnih interesov na nacionalnem nivoju, je sistem županov-poslancev, ki imajo precej boljšo možnost vplivanja na nacionalne javnopolitične arene za razliko od tistih županov, ki tovrstne neposredne vezi nimajo. Vendar pa je to so-odvisnost potrebno razumeti v okviru predhodno omenjenega a-simetričnega razmerja moči, kjer Dye (2002: 22) s svojim modelom razmerja moči med akterji jasno nakazuje, da je javnopolitična rešitev uravnotežena kot težiščna točka med akterji in je bližje tistemu akterju, ki ima več moči in njenih virov.

Razprava in zaključek

Razumevanje lokalnih akterjev je na prvi pogled preprosto. Vendar je potrebno upoštevati, da obstaja visoka stopnja raznolikosti odnosov, ki so povezani v moderni, trans-sektorska in več nivojski lokalni areni. Čeprav lahko podobne odnose srečamo na nacionalnem in nadnacionalnem nivoju, je pod-nacionalni nivo zanimiv predvsem zaradi splošnega prepričanja o relativni stabilnosti in zaprtosti arene. Slovenski primer kaže, da je prisotna visoka stopnja različnosti upoštevana pri različnih primerih od lokalnih javnih politik do odnosa lokalnega privatnega sektorja z upravnim okoljem.

Intenzivna vključenost nacionalnih akterjev ne vpliva zgolj na lokalne pravne aktivnosti temveč tudi na avtonomijo občin. Pri tem je potrebno poudariti, da nacionalni zakonodajni okvir ni nujno povezan z vmešavanjem nacionalnega nivoja v lokalno avtonomijo. Vsaj ne v tistih primerih, kjer imajo občine proste roke za delovanje na osnovi ustave in z relativno majhnim vmešavanjem nacionalnih akterjev v občinsko delo, kadar so zagotovljeni zadostni viri za izvajanje razvojnih nalog v lokalnem okolju. S tega vidika je uvajanje dodatnega nivoja upravljanja lahko škodljivo v kolikor ni zagotovila da bodo občine obdržale ali celo pridobile dodatne pristojnosti in potrebne prihodke (brez dodatnega obdavčevanja). V vsakem drugačnem primeru pa lahko trdimo, da gredo stvari v smeri centralizacije, ki bo nadalje spodkopavala vlogo lokalnih akterjev na nacionalnem regionalnem in tudi lokalnem nivoju.

Nenazadnje, kljub aktualni situaciji lahko zaključimo, da imajo akterji iz nacionalne (javno)politične in upravne arene pomembno vlogo in vpliv na lokalno samoupravo in lokalni upravno-politični prostor. To je razumljivo, glede na veliko število majhnih in javnopolitično nefunkcionalnih občin. Sočasno pa tovrstna centralizacija na podlagi krepitve vloge akterjev višjih nivojev pomeni blokado možnosti policentričnega razvoja Slovenije.

Vzdržnost javnih financ in javno-zasebna partnerstva

Izhajajoč iz temeljnega problema, s katerim se države ubadajo od razpada javnofinančnih sistemov v sredini preteklega stoletja (to je nevzdržnosti proračuna), je nujno potrebno posvetiti ustrezno pozornost vprašanju kako zagotoviti ustrezen obseg različnih virov s katerimi bo mogoče zadostiti potrebam občinskega trošenja. Javne finance so se v preteklosti uravnavale predvsem na dva načina (če pustimo ob strani zadolževanje, ki v sistemu vzdržnosti pomenijo nasprotje slednjega – prelaganje bremena kratkoročnih učinkov na prihodnje rodove). Prvi način je bilo proračunsko varčevanje pri čemer proračunski uporabnik zmanjšuje odhodkovno stran na na področju tekočih stroškov, transferjev in investicij, pri čemer poskuša zadržati minimalen nivo zagotavljanja najnujnejših storitev, zaradi česar se navadno najprej ustavi investicijska dejavnost, nato se omejijo transferji na podlagi prioritete, kot zadnji ukrep pa sledi varčevanje pri lastnem delu (ker nihče ne želi omejevati sredstev, ki posredno končajo v žepu zaposlenih dotične institucije – v našem primeru občine).

Druga oblika klasičnega zagotavljanja zadostnega obsega sredstev v proračunu pa je vezana na uvedbo novih dajatev pri čemer je za razliko od varčevanja obseg možnosti bistveno bolj omejen, saj prevelika obremenitev lahko povzroči negativne družbene učinke, ki rezultirajo v splošnem upadu obsega davkoplačevalskega denarja zaradi nezmožnosti plačevanja, večjega obsega socialno ogroženih davkoplačevalcev in nenazadnje alhko tudi zaradi bolj ali manj legalnega izogibanja davkov med katere sodijo davčne utaje in nenazadnje selitev v države z nižjimi davki (Slovenija tovrstne primere že pozna predvsem med športniki in višje izobraženim kadrom ki so zaradi kombinacije boljših možnosti in ugodnejše obdavčitve postali davkoplačevalci drugih držav).

Ker pa nobena izmed klasičnih možnosti danes ni več enostavno izvedljiva, zaradi potrebe po ohranjanju minimalne stopnje razvoja in zaradi relativno visoke obremenjenosti davkoplačevalcev se je v preteklem obdobju razvilo nekaj prijemov s katerimi izvajalci javnih storitev poskušajo zmanjšati lastne stroške. V ta namen so tovrstne institucije začele s sistematičnim spreminjanjem razumevanja javnih storitev in jih v vseh tistih delih, kjer je to prineslo racionalizacijo stroškov na podlagi koncesijskih pogodb ali drugih zakonsko dogovorjenih oblik sodelovanja preneslo na podizvajalce. V tem segmentu je sicer prišlo do zmanjšanja stroška pri proračunskem porabniku, ker je ta storitev (sicer po netržni ceni) postala navadno breme posameznika. Tipičen primer je javna storitev oskrbe z vodo kjer so občine prenesle oskrbo z vodo na javna podjetja ali koncesionarje pri tem pa slednjim ne krijejo stroškov oskrbe v celoti same iz javnih sredstev temveč jih v obliki plačila za oskrbo z vodo

prenašajo na državljane¹⁹. Občine in država na ta način prevalijo stroške zagotavljanja javnih storitev na državljane s čimer na podlagi psihološkega pristopa (posameznik je za konkretno storitev pripravljen nekaj plačati) ohranjajo proračunska sredstva za vse tiste dejavnosti, katere posamezniki ne vidijo kot javno korist. Tovrstni model reševanja javnofinančnih težav je načeloma uporabljan za potrebe plačevanja tekočih stroškov storitev, ki javnemu sektorju omogoča kontroliran prenos javnih storitev zasebnemu sektorju pod pogoji javnega delovanja.

Drugi model reševanja javnofinančne situacije je večinsko vezan na kritje investicijskih stroškov (več o investicijah v naslednjem poglavju). Ker investicije navadno zahtevajo aktivnosti, ki presegajo časovni okvir enega mandata lokalne oblasti, je za slednje pomembno, da finančno breme investicije prenesejo na zunanjega investitorja ali pa ga razporedijo skozi primerno daljše časovno obdobje. Glede na to, da so proračunska sredstva relativno rigidna in njihovo prerazporejanje zahteva precej napora v smislu zavezanosti celotnega političnega vodstva tovrstnemu projektu občine poskušajo iskati pomoč na državnem nivoju, pri čemer poudarjajo pomembnost investicije za celotno državo (pri čemer je vprašanje v kolikšni meri je lokalna športna dvorana državnega pomena). V preteklosti se je nekatere tovrstne investicije lokalnega pomena precej pogosto reševalo ob dodatni finančni podpori lokalne skupnosti, ki je v primeru, da je večinsko ugotovila pomembnost predlagane investicije za lokalno okolje v obliki samoprispevka prispevala dodatna sredstva (poleg davčnih in nedavčnih izdatkov prebivalcev za občinske finance) s pomočjo katerih se je tovrstna investicija finančno enostavneje izvedla. Glede na spremembo družbeno ekonomskega in političnega sistema ob osamosvojitvi Slovenije in glede na zahtevnost investicij je tovrstna praksa samoprispevka postala bistveno bolj omejena in redko uporabljena oblika dodatnega privatnega financiranja javnih projektov namesto katere vstopa sistem javno-zasebnih partnerstev, katerega so zahodnoevropske ali tradicionalno kapitalistične države odkrile že relativno zgodaj, medtem ko v državah v razvoju šele uvaja in poskuša ugotoviti najboljši modus operandi za vse. Javno – zasebno partnerstvo naj bi tako bila skupna oznaka za vsakršno sinergijo obeh sektorjev z namenom izboljšanja zagotavljanja javnega

¹⁹ V tem segmentu trdimo, da država (vključujoč vse institucije, ki se napajajo iz proračunskih sredstev) državljanom dodatno zaračunava določene storitve oziroma jih dvojno obremenjuje z dodatnimi prispevki, ki jih državljani zaradi pomenkanja razumevanja ekonomskega delovanja države ne vidijo kot del državnih prihodkov. Tako poleg približno 44% BDP, se prekanalizira v javna sredstva skozi davke in prispevke država pobere dodatne odstotke skozi dodatno zaračunavanje storitev. Tipičen primer je obvezno zdravstveno zavarovanje, katerega prispevek se odšteje od plače in skupaj z drugimi odtegljaji predstavlja razliko med bruto in neto plačo. Vendar pa tko obvezno zdravstveno zavarovanje ne krije npr. Niti najosnovnejšega popravila zob, ki ostane samoplačniška storitev, v kolikor posameznik ne plačuje dodatnega zdravstvenega zavarovanja, ki ga mora plačati od neto plače. In šele to omogoča posamezniku koriščenje uslug zdravstva brez doplačila. Drug nekoliko drugačen primer je obračunavanje davka na dodano vrednost (DDV) kjer država, državljanom od njihove neto plače (po odtegnitvi vseh primarnih obveznosti do države), dodatno odteguje 20 (8,5)% zneska pri dnevnik nakupih.

dobra ali cenejše zagotavljanje le tega z vidika manjšanja proračunskih izdatkov za vse podporne dejavnosti, ki nastanejo kot posledica zagotavljanja javnega dobra na specifičen način – izključno preko javnega sektorja. Pri tem je mogoče kot eno izmed ključnih ovir zaznati obojestranske poskuse maksimiziranja koristi in minimiziranja tveganja.

V potrebe po spremembi načina financiranja javnih investicij je tudi Slovenija decembra 2006 sprejela zakon o Javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP, Uradni list RS, 127/2006). Zakon sam prinaša premalo novosti, da bi pomembno redefiniral razmerje med javnim in zasebnim sektorjem v Sloveniji. Zakon o javno-zasebnem partnerstvu v obstoječi obliki ne predstavlja pomembnega premika od že utečenih oblik sodelovanja med javnim in zasebnim. Tako zakon v okviru temeljev javno-zasebnega partnerstva še vedno postavlja v ospredje klasična razmerja koncesij in javnih naročil. Za oba tipa tovrstnega razmerja je značilna visoka stopnja podrejenosti subjektov zasebnega sektorja, ki so po ZJZP zreducirani na financerje, pogodbene izvajalce del, koncesionarje oziroma izbrane izvajalce za posamezno aktivnost oddano preko javnega naročila. Edini pozitivni vidik predstavlja predvidena možnost prenosa pooblastil javnega partnerja v razmerju na zasebnega zaradi prenosa same naloge.

Zakon v tej obliki ne sledi sodobni teoriji javno-zasebnega partnerstva, ki v razmerje med obema stranema vnaša več poslovnosti in fleksibilnosti pri zagotavljanju javnih dobrin s pomočjo zasebnega sektorja temveč zgolj dodatno ureja nekatera, z drugimi zakoni že urejena področja.

Zaradi slovenskega članstva v Evropski uniji zakon za razpisno dokumentacijo načeloma predvideva tudi enega izmed tujih jezikov, kar je v duhu z večanjem konkurenčnosti in odpiranjem slovenskega javnega in zasebnega tržišča tudi tujim ponudnikom storitev. Pomen dvojezičnosti je posebej izpostavljen za območja z manjšinsko skupnostjo, kjer mora biti celotna dokumentacija v slovenskem jeziku in jeziku manjšine.

Zanimiva formulacija, ki se pojavlja v ZJZP je vezana na nerazumevanje osnovnih ekonomskih pojmov s strani zakonodajalca. Tako se v popolnem nasprotju z definicijo javnega dobra zasebnemu partnerju v razmerju nalaga, da prevzema 'vsaj del poslovnega tveganja (tržnih tveganj v zvezi z obsegom povpraševanja, ponudbe oziroma tveganjem razpoložljivosti).' Formulacija bi bila logična in razumljiva, če nebi zakonodajalec predhodno definiral, da so glavni predmet razmerij na podlagi ZJZP 'zasebna vlaganja v javne projekte in/ali javno sofinanciranje zasebnih projektov, ki so v javnem interesu....'(v nadaljevanju besedila je kot del tovrstnega razmerja opredeljena še izgradnja, vzdrževanje in upravljanje javne infrastrukture, itd). Za celoto pa je značilno, da gre za zagotavljanje javnih dobrin, ki se v svoji osnovi ne morejo obnašati tržno zaradi nujne neelastičnosti ponudbe oziroma nujnosti zagotavljanja storitve ne glede na strošek in nezmožnost njegovega prevajanja na

končnega porabnika. V kolikor nebi šlo za zagotavljanje javnih dobrin in storitev, bi bila tržnost in z njo povezana tveganja samoumevna tako je pa težko pričakovati, da bo katerakoli stran občutila neposredna tržna tveganja – predvsem dokler javni sektor ne bo vlagal sredstev v gospodarstvo ter raziskave in razvoj ampak zgolj v osnovno infrastrukturo (v tem obdobju je edino tveganje porast stroškov izvedbe storitve).

Dodatno se ZJZP spotika ob lastni ambicioznosti z delno centralizacijo nadzora nad javno-zasebnimi partnerstvi v rokah ministrstva za finance, ki lahko skozi lastne predloge določa najpomembnejše temelje in usmeritve za konkretizacijo javno-zasebnih partnerstev in s tem v okviru zakona in s pripravo dodatnih aktov še bolj omejuje možnosti za nekatere oblike sodelovanja med zasebnim in javnim sektorjem. Med tovrstne aktivnosti, ki bi lahko bile dolgoročno produktivne in celo na poseben način kot opredeljene kot lokalni javni interes pa vendar težko najdejo mesto znotraj dane ureditve je moč šteti skupno štipendiranje študentov iz posamezne občine ali skupno financiranje občinskih nagrad za dosežke za razvoj občine.

V celoti gledano zakon tako prinaša pomembno idejo, da je, v vedno bolj dinamičnem okolju in ob vedno manjšim obsegu javnih sredstev, nujno povezovanje med javnim in zasebnim. Žal pa zakon ne zaobjema osnovnega duha tega koncepta in različne inovativne ideje za sodelovanje zreducira v okvir že poznanih oblik sodelovanja, ki se nanašajo predvsem na tiste aktivnosti, ki jih javni sektor sam po sebi težko v celoti izvaja. Tipičen primer tega je nekoč javno elektro podjetje, iz katerega se na eni strani država umika na drugi strani pa mu ponuja partnerstvo, podobno velja za zagotavljanje tudi preostale infrastrukture in storitev, vse kar pa ni mogoče zaobjeti v kontekst očitnega zagotavljanja javnega dobra ali ni očitno v javnem interesu pa zakon odriva na stran in ne pušča pretirano odprtih vrat za druge oblike (lahko enako ali bolj) plodnih sodelovanj med javnim in zasebnim sektorjem.

V tem pogledu je nujno potrebno zagotoviti spremenjen pogled na vlogo javnozasebnega partnerstva po nekaterih primerih iz že obstoječe slovenske prakse, kjer se zagotavlja delitev tveganj in dobrobiti na jasen način s kakršnim se poskuša minimalizirati možnosti izigravanja in okoriščenja enega tipa partnerja na račun drugega tipa partnerja.

V praksi investicijskega dela javno-zasebnega partnerstva oba partnerja pogosto razumeta na sebi-lasten način. Javni partnerji pogosto razumejo javnozasebna partnerstva kot priložnost, da za vložek, ki je lahko zazidljivo zemljiše pričakujejo, da bo zasebni investitor zgradil objekt, ki ga bo namenil javni uporabi s čimer se tovrstno partnerstvo konča. Na drugi strani pa zasebni partnerji pogosto pričakujejo, da bodo dobili brezplačno zemljiče, na katerem bodo zgradili objekt, ki bo v njihovi uporabi. V obeh primerih je seveda eden izmed partnerjev nesorazmerno udeležen v projektu ne pa

pri koriščenju pozitivnih učinkov. Primernejša kombinacija je seveda, da javni partner zagotovi prostor in obveže zasebnega partnerja, da na tem prostoru poleg zasebne investicije, katero ima pravico upravljati v lastnem interesu zgadi tudi ustrezne objekte iz naslova zagotavljanja javnega interesa, na katerih nima pravice realizirati polsovne koristi nad poslovanjem z pozitivno ničlo. Čeprav tovrsten model navadno ne ustreza predvsem javnim partnerjem je to posledica nerazumevanja, da zasebni del investicije v nadaljevanju predstavlja dodaten davčni prihodek občini, ki je v primeru dodatno zaposlenega kadra iz občine povečan še na račun povečanja obsega prihodka iz naslova dohodnine, da se zaradi potencialno višje stopnje zaposlenosti potencialno zmanjšajo izdatki za socialne transferje. Na drugi strani pa zasebni partner pridobi ustrezno zemljišče na katerem lahko realizira svoje poslovne interese po precej nižji ceni, kot če bi moral zemljišče odkupiti, s čimer se lahko cena zemljišča porabi za dodatni javni del investicije, na katerem ima ponovno (sicer omejeno) pravico upravljanja s čimer si lahko zagotovi hitrejšo povrnitev investicije.

Tipičen primer je lahko potreba po splošni knjižnici v določeni občini, pri čemer ima občina zazidljivo parcelo ne pa zadostnih sredstev za učinkovito izgradnjo samega objekta s potrebno infrastrukturo. V ta namen poišče občina ustreznega zasebnega investitorja, kateremu ponudi ustrezno zemljišče na katerem se mu dovolji izgradnja poslovnega objekta pod pogojem, da ta objekt vsebuje predpisano kvadraturu namenjeno in oblikovano za potrebe knjižnice. Investitor pa lahko v skladu s prostorskimi akti k temu doda še določeno (normalno) kvadraturu poslovnih prostorov, katere ima pravico prodati ali oddajati v najem oziroma lahko v njih organizirala lastno dejavnost iz česar pokrije stroške investicije, občina pa v tem okviru dobi nove prostore knjižnice, za katere ne plača kupnine ali najemnine. ZIZP v okviru tovrstnega razmišljanja preveč zavezuje k standardiziranim postopkom javnih naročil in razpisov zaradi česar občine, ki nimajo ustrezno fleksibilnega vodstva in uprave niso sposobne speljati tovrstne oblike partnerstva.

Stroški in investicije

Razumevanje stroškov in investicij je za potrebe delovanja lokalne samouprave neizbežno. Pri tem se seveda opiramo na širše razumevanje obeh konceptov pri čemer gledamo celotno zadevo s stališča lokalne skupnosti, kateri občina kot lokalni politično-upravni sistem služi. Občina v tem pogledu torej ni samosebinamenska teritorialna enota znotraj države, ki izvaja v imenu države določene naloge v smislu subsidiarnosti temveč je predvsem instrument lokalne skupnosti, da dosega razvoj, ki temelji na trajnosti.

V tem pogledu je potrebno tudi razumeti stroške in investicije, kar občine pogosto enačijo ali pa celo zamenjujejo²⁰.

Stroške lahko v ožjem smislu imenujemo vse proračunske odhodke, kar je seveda nepravilen izraz saj je vsak strošek odhodek, ni pa vsak odhodek strošek. Kot stroške razumemo vse tiste nujne odhodke, ki jih občina ima za samo-obstoj, vendar sami po sebi ne prinesejo nikakršne dobrobiti občini. V tem pogledu so tipični stroški plače in prispevki za zaposlene v občinski upravi ter dodatno še plače in nadomestila lokalnih funkcionarjev. Pri tem lahko razvijemo tudi lestvico nujnosti in/ali upravičenosti stroška. Vsi stroški, kot je nujnost plače župana ali nujnost plače direktorja občinske uprave nista enako nujna, saj lahko župan opravlja funkcijo nepoklicno in posledično zaradi neprejemanja polne plače predstavlja za občino manjši ali ničen strošek. Na drugi strani je direktor občinske uprave javni uslužbenec, ki svoje delo opravlja profesionalno in posledično nujno prejema plačo, ki je v tem primeru nujni oziroma neizogibni strošek občine. Upravičenost stroškov se sicer lahko pokriva z nujnostjo lahko pa predstavlja posebno kategorijo kjer gre za to, da so posamezni stroški smotrni kot je na primer nakup klimatske naprave v stavbah, ki dosegajo neprimerne temperature v delovnem času ali pa gre nakup dragih umetniških del, ki ne prispevajo h kakovosti delovanja občine in imajo zgolj reprezentativno-simbolno vlogo. Tovrstni stroški so še posebno neprimerni v občinah, ki imajo finančne težave.

Preglednica 5: Upravičeni in nujni stroški

	Upravičen strošek	Neupravičen strošek	Nujen strošek	Ne-nujen strošek
Nujen strošek	Plača direktorja občinske uprave	–	Plačilo elektrike	–

²⁰ Pojav nerazumevanja različnih pojmov s strani občin se je izkazal že v predhodnih raziskavah, ki napeljujejo na popolnoma metološka spoznanja o t.i. zelenih odgovorih (Pinterič, 2009).

Ne-nujen strošek	Plača župana	Nakup službenega vozila visokega cenovnega razreda	–	Nakup dodatne nepremičnine
Upravičen strošek	Nakup klimatske naprave	–	Plača direktorja občinske uprave	Plača župana
Neupravičen strošek	–	Nakup dragih umetnin	–	Nakup službenega vozila visokega cenovnega razreda

Investicije so za razliko od stroškov tisti odhodki, ki v določenem časovnem obdobju povrnejo vložena sredstva neposredno ali posredno oziroma preprečijo ali prekinejejo nastajanje nenujnih stroškov. Investicije so proračunski odhodki, ki so kratkoročno nujno stroški, dolgoročno pa povrnejo višino stroška in dodajo novo vrednost v neposredni obliki (skozi iz naslova investicije pobrane davčne in nedavčne prihodke občine) ali posredni obliki, kot odsotnost ali zmanjšanje konstantnih dodatnih nepotrebnih stroškov. Tudi investicije lahko kategoriziramo glede na njihovo naravo v nekaj ključnih kategorij glede na ročnost in pričakovane učinke.

Preglednica 6: tipi investicij

	Neposredna dodana vrednost (nov vir prihodka)	Posredna dodana vrednost (preprečevanje dodatnih stroškov, posredno večanje prihodka)
Kratkoročne investicije	Zaračunavanje parkirnine/postavitve parkirnih avtomatov	Popravilo strehe občinske stavbe v začetni fazi poškodbe
Srednjeročne investicije	Izgradnja plačljivega parkirnega prostora, izgradnja industrijske cone (odprodaja in najemnina za poslovne prostore)	Izgradnja industrijske cone (povečan prihodek od davka na dohodke pravnih oseb)
Dolgoročne investicije	Dolgoročne investicije večinsko nimajo neposredne dodane vrednosti, ki bi bila relevantna za občine.	izgradnja nove šole (investicija se začne vračati ko se stem preprečuje migracijo in se posledično preprečuje odliv davčnih prihodkov hkrati pa se zagotavlja dolgoročno verjetnost, da bodo na območju občine ustvarjena nova delovna mesta, povečanje števila prebivalcev in povečane prihodke od davka na osebne dohodke.

Zgornja preglednica predpostavlja, da so srednje- in dolgoročne investicije relativno redke, bistveno dražje in njihovi učinki so pogosto nerazumljeni, predvsem v primerih ko se zahtevajo relativno visoki investicijski odhodki, pozitivni učinki pa se pojavijo v obdobju daljšem od enega mandata. Zaradi tega

se občine (oz. občinska politična vodstva) navadno odločajo za investicije katerih učinki se pojavijo v relativno kratkem roku²¹.

V tem segmentu je nujno potrebno sistematično izobraževati javnost, politično vodstvo občin in zaposlene v občinskih upravah v smeri razlikovanja med stroški in investicijami ter med različnimi tipi le-teh ter s tem spodbujati toleranco do dolgoročnih investicij z dolgoročnimi in zapoznelimi pozitivnimi učinki saj le tovrstno delovanje pripomore k trajnosti družbenega, ekonomskega in ekološkega razvoja.

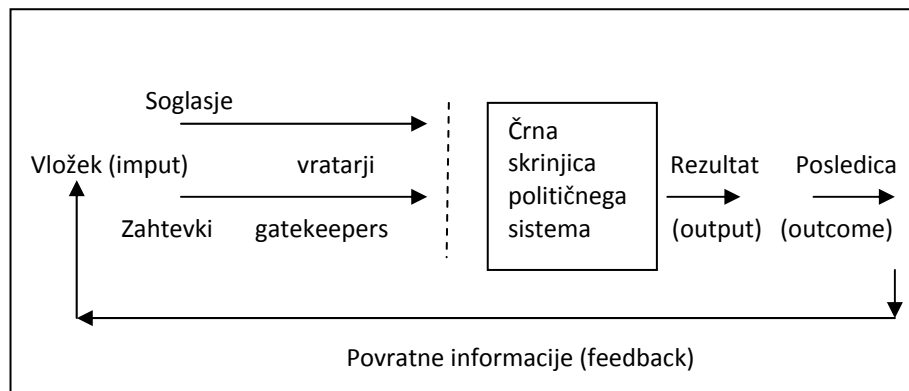
Metoda ALENKA

Za potrebe razvoja metodološkega aparata evalvacije vsesplošnega delovanja slovenske lokalne samouprave je bil v letu 2009 razvit evalvacijski model, ki ga je v okviru magistrskega študija in delovanja v okviru dotičnega CRPa razvila v sodelovanju z nosilcem projekta Alenka Pandiloska Jurak. Model predpostavlja da je za razumevanje in korektno oceno delovanja občin v slovenskem političnem okviru potrebna analiza lokalnih ekonomskih, normativnih in kadrovskih aktivnosti (ALENKA), ki je osnovan na podlagi kombinacije razumevanja javnopolitičnih procesov ter Eastonovega modela političnega sistema. Eastonov model temelji na sistemskem pristopu, ki je v politično znanost vnesel nekatera načela, spočeta v kibernetiki in biologiji, in sicer tako, da je analiziral tisto, kar opredeljujejo kot politični sistem. Za sistemski pristop sta značilni dve tezi: a) v danem trenutku je stanje slehernega dela sistema odvisno od menjave snovi in energije z njegovim okoljem; b) sleherna sprememba stanja enega dela bo učinkovala na sistem kot celoto. Sleherni sistem rešuje določene naloge in tako teži k temu, da bi si zagotovil preživetje na daljši rok. Po Eastonu (1965) je politični sistem, sistem interakcij, prek katerih se uveljavlja oblastveno razporejanje dobrin, ki so v določeni družbi redke (Della Porta 2003: 16-17). Njegov model političnega sistema je eden izmed klasičnih sistemskih primerov delovanja na tem področju. Razložimo ga lahko kot nabor osnovnih družbenih zahtev ter podeljenih soglasij, ki se mimo sistemskih vratarjev uvrstijo v črno skrinjico političnega sistema (ta skrinjica z razumevanjem delovanja političnega sistema samega postaja vedno bolj prozorna), iz katere pridejo določeni neposredni rezultati, ki se razvijejo v širše posledice oziroma učinke. Nato okolje poroča v obliki naslednjega kroga vložka zahtev in soglasij o učinkovitosti rezultatov, ki so izšli iz črne skrinjice,

²¹ To precej dobro pojasni šalo o tem, da je pred lokalnimi volitvami vedno nemogoče dobiti asfalt. Drugi del resnice je v tem, da javnost še manj razume, dolgoročne investicije in njihove učinke, zaradi česar v želji po ponovni izvolitvi politična struktura občine izvaja projekte, ki se zaključijo v največ štirih letih, dolgoročne projekte pa zgolj poredko in samo v kolikor jih v večjem delu financirajo neobčinski viri.

ki pa ni nič drugega kot poenostavljena razlaga za vse notranje procese, ki se odvijajo med institucijami političnega sistema (Pinterič 2009: 109).

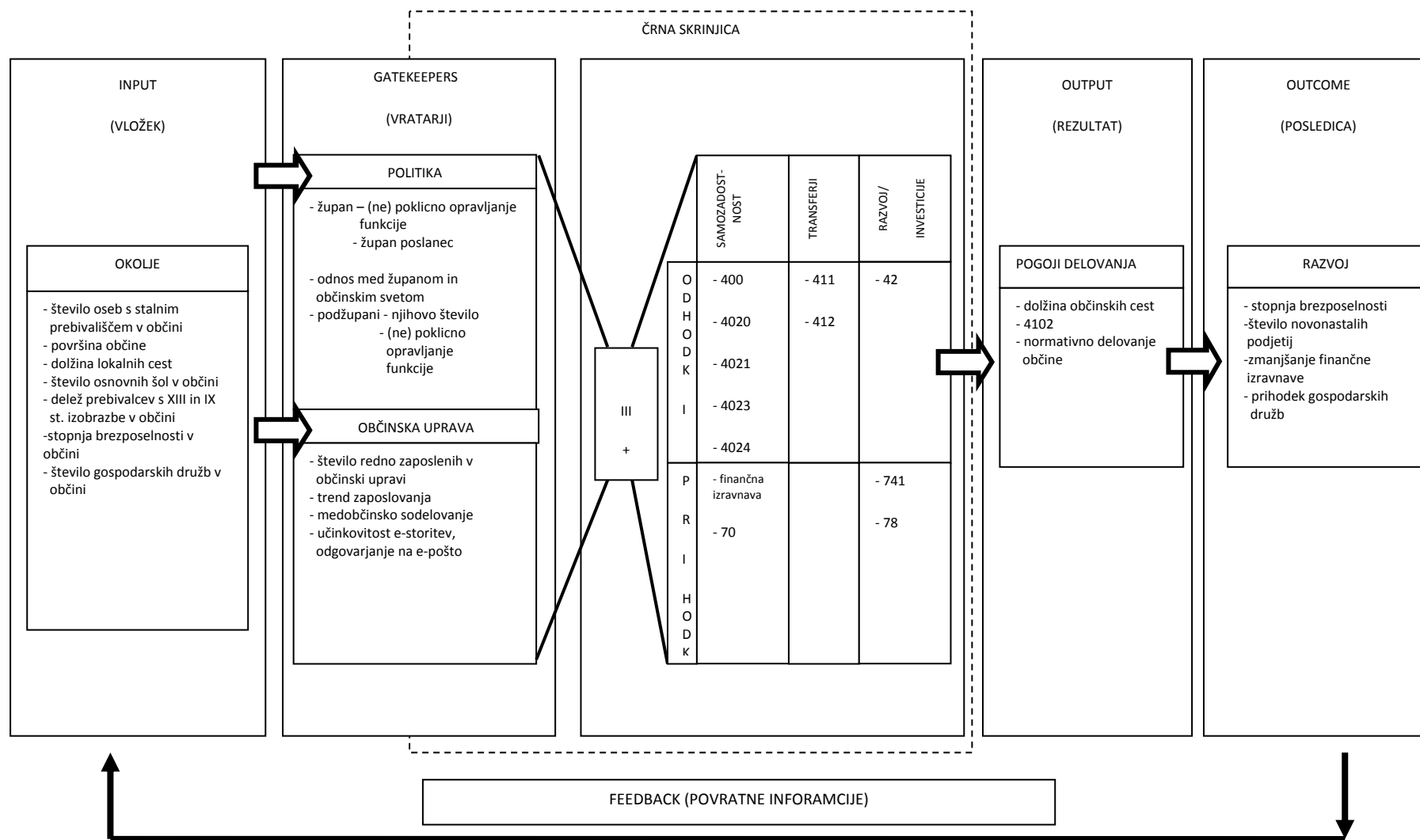
Slika 5 : Eastonov model političnega sistema



Prirejeno po Easton v della Porta, 2003: 17

Po vzoru Eastonovega modela političnega sistema (Glej sliko 5) je bil osnovan model za evalvacijo delovanja lokalne samouprave s katerim bi bilo mogoče vse občine oceniti in rangirati na podlagi definirane razvojne uspešnosti po kriterijih, kadrovske kakovosti, finančnega delovanja, normativnega okvirja posamezne občine v primerjavi z ostalimi občanami. Osnovna predpostavka modela je, da so v okviru pravnega okvirja vse občine samoodgovorne za lastni razvoj (še posebno ker regije še vedno ne obstajajo) v okviru obstoječe nacionalne normativne ureditve, ki je v osnovi dovolj široka, da je mogoče izvajati ne samo ozko legalistični način delovanja temveč tudi širši pristop v smislu načel novega lokalnega upravljanja. Pri tem pa morajo občine kot skupki političnih odločevalcev in upravih izvrševalcev usklajeno na podlagi kakovostnih predlogov sprejemati ustrezne lokalne politike, ki ob gospodarnem ravnanju z občinskim premoženjem zagotavljajo maksimalen možni razvoj. Poleg odgovornih političnih funkcionarjev ki v duhu novega lokalnega upravljanja puščajo (idelano gledano) ob strani politično-ideološkega interese je pomemben vidik kakovostne kadrovske strukture, ki lahko z (ne)ustreznostjo lastne izobrazbe v veliki meri vplivajo na kakovost upravljanja v občini predvsem na račun sposobnosti ocenjevanja situacije in pripravljanja razvojnih aktivnosti.

Slika 6: Model za evalvacijo delovanja slovenskih občin (Pandiloska Jurak, 2009)



Legenda:

III – proračunski presežek (primanjkljaj) (skupaj prihodki – skupaj odhodki)

XIII – stanje na računih 31. 12. preteklega leta v občini

400 – plače in drugi izdatki zaposlenim

411 – transferi posameznikom in gospodinjstvom

412 – transferi neprofitnim organizacijam in ustanovam

4020 – pisarniški in splošni material in storitve

4021 – posebni material in storitve

4023 – prevozni stroški in storitve

4024 – izdatki za službena potovanja

4102 – subvencije privatnim podjetjem in zasebnikom

42 – investicijski odhodki

70 – davčni prihodki

741 – prejeta sredstva iz državnega proračuna iz sredstev proračuna evropske unije

78 – prejeta sredstva iz proračuna evropske unije

Na podlagi zgornjega modela se bo v nadaljevnju razvila celotna metodologija, primerna za sistematično evalvacijo učinkovitega delovanja slovenskih občin.

Pravni okvir delovanja slovenskih občin

Lokalno samoupravo v Sloveniji ureja širok nabor pravnih virov ki se razprostira od Evropske listine o lokalni samoupravi, ustave, nacionalne zakonodaje, podrejenih pravnih aktov in odločb ustavnega sodišča. Zakonodaja ureja in institucionalni okvir in standardizirane postopke in procese, po katerih občina posluje in zagotavlja načelo predvidljivosti kot izpeljavo koncepta pravne države. Pri tem izpostavljamo zgolj nekatere izmed ditsih elementov normativne ureditve, ki se kažejo kot pomembne za potrebe razumevanja pomena in možnosti povezovanja slovenskih občin za potrebe učinkovitejšega investicijskega financiranja.

Novejša pravna ureditev lokalne samouprave v sloveniji se sistematično sklicuje na načela Evropske listne lokalne samouprave(v nadaljevanju MELLs), ki lokalni (samo)upravi priznava in zanjo zahteva njeno samoupravnost. Katero država z druge strani z nacionalno zakonodajo, navadno protislovno z dokumentom na katerega se sklicuje, omejuje.

MELLS pripoznava da so temeljna pooblastila in naloge lokalnih oblasti predpisana z ustavo in zakonom. Ta določba pa ne preprečuje prenosa pooblastil in nalog za posebne namene v skladu z zakonom na lokalne oblasti. Lokalne oblasti imajo v okviru zakona polno svobodo pri uresničevanju svojih pobud glede vsake stvari, ki ni izključena iz njihove pristojnosti ali ni v pristojnosti kakšne druge oblasti. Javne naloge naj po možnosti izvajajo tiste oblasti, ki so državljanom najbližje (načelo subsidiarnosti). Dodelitev naloge drugi oblasti bi morala biti utemeljena z obsegom in naravo take naloge in zahtevami za učinkovitost in gospodarnost (4. člen). Pooblastila, dana lokalnim oblastem, morajo praviloma biti polna in izključna. Ne sme jih izpodkopavati ali omejevati druga, osrednja ali pokrajinska oblast, razen če zakon tako določa²². Pri pooblastilih, ki jih nanje prenaša osrednja ali pokrajinska oblast, je lokalnim oblastem, kolikor je mogoče, treba pustiti svobodo odločanja pri prilagajanju njihovega izvajanja krajevnim razmeram. Kolikor je mogoče, je treba lokalne oblasti pravočasno in na primeren način vprašati za mnenje pri načrtovanju in odločanju v vseh stvareh, ki jih neposredno zadevajo (4. člen).

MELLS predpostavlja da imajo v primerih, ko ni vpliva na splošnejše zakonske določbe, lokalne oblasti določati svoje lastne upravne strukture zaradi prilagoditve krajevnim potrebam in zagotovitve učinkovitega upravljanja (6. člen). Kljub temu pa država z različnimi predpisi in navodili posega v to pravico in v precejšnji meri določa osnovno upravno strukturo, katere zaradi finančne odvisnosti občin ni mogoče bistveno prilagajati dejanskim potrebam (predvsem v primerih, ko obstaja potreba po dodatnih zaposlitvah).

MELLS določa da so lokalne oblasti, v okvirih nacionalne gospodarske politike upravičene do ustreznih lastnih finančnih virov, s katerimi v okviru svojih pooblastil prosto razpolagajo. Finančni viri lokalnih oblasti morajo biti v sorazmerju z nalogami, ki jih določata ustava in zakon. Vsaj del finančnih virov lokalnih oblasti izvira iz krajevnih davkov in prispevkov, katerih višino v okviru zakona lahko določajo same. Finančni sistemi, na katerih temeljijo viri, ki so na voljo lokalnim oblastem, naj bodo dovolj raznovrstni in prilagodljivi, da lahko, kolikor je praktično mogoče, sledijo dejanskemu gibanju stroškov opravljanja njihovih nalog. Za zaščito finančno šibkejših lokalnih skupnosti je treba uvesti postopke za finančno izravnavo ali druge ustrezne ukrepe za popravilo učinkov neenake porazdelitve možnih finančnih virov in finančnega bremena, ki ga nosijo. Taki postopki ali ukrepi ne smejo zmanjševati svobode odločanja lokalnih oblasti na področju njihovih nalog. Lokalne oblasti je treba na primeren način vprašati za mnenje o tem, na kakšen način naj se jim dodelijo prerazporejeni viri.

²² Dikcija v kolikor z zakonom n drugače določeno daje zakonodajalcu neslutene možnosti za sprejemanje od lokalne samouprave neodvisnih predpisov na katere v fazi priprave slednja nima neposrednega predvidenega vpliva.

Subvencije oziroma dotacije lokalnim oblastem naj, kolikor je to mogoče, ne bodo strogo namenske za financiranje določenih projektov. Zagotavljanje takih sredstev ne sme posegati v temeljno svoboščino lokalnih oblasti, da prosto odločajo v okviru svoje lastne pristojnosti. Za najemanje posojil za večje investicije imajo lokalne oblasti v mejah zakona dostop do domačega trga kapitala (9. člen).

Ta člen je temelj finančne avtonomije občin, ki naj bi bila zagotovljena za potrebe normalnega delovanja lokalne samouprave. Podrobnosti finančne avtonomije bomo obravnavali v razdelku o lokalnih financah.

Lokalne oblasti imajo pri izvajanju svojih pooblastil pravico sodelovati in v okviru zakona oblikovati konzorcije z drugimi lokalnimi oblastmi za izvajanje nalog skupnega pomena. V vsaki državi se prizna pravica lokalnih skupnosti do združevanja za varstvo in pospeševanje skupnih koristi in do mednarodnega združevanja lokalnih skupnosti. Pod pogoji, ki jih lahko določi zakon, imajo lokalne oblasti pravico do sodelovanja z ustreznimi organi v drugih državah (10. člen).

Načela lokalne samouprave v okviru MELLs se nanašajo na vse vrste lokalnih oblasti na ozemlju pogodbenice. Vendar pa lahko vsaka pogodbenica ob deponiranju svoje listine o ratifikaciji, sprejemu ali odobritvi posebej navede posamezne vrste lokalnih ali regionalnih oblasti, na katere namerava omejiti uporabo listine ali ki jih namerava izključiti iz njene uporabe. S kasnejšo notifikacijo generalnemu sekretarju Sveta Evrope lahko uporabo listine tudi razširi na nadaljnje vrste lokalnih ali regionalnih oblasti (13. člen). S tem členom MELLs postane zgolj nezavezujoča ideja idelane razumevanja vloge enot lokalne samouprave in razmerja države do njih, ki pa lahko svoje obveznosti prilagajajo lastnemu pravnemu redu in potrebam, s čimer listina izgublja svoj temeljni pomen, to je zaščito lokalne samouprave pred samovoljo in državnim centralizmom.

Drugi temeljni dokument urejanja lokalne samouprave, ki je de facto osnovni nosilec slovenske lokalne samouprave je Ustava republike Slovenije, ki predvideva da, prebivalci Slovenije uresničujejo lokalno samoupravo v občinah in drugih lokalnih skupnostih (138. člen) med katerimi je osnovna enota občina. Občina je samoupravna lokalna skupnost. Območje občine obsega naselje ali več naselij, ki so povezana s skupnimi potrebami in interesi prebivalcev. Občina se ustanovi z zakonom po prej opravljenem referendumu, s katerim se ugotovi volja prebivalcev na določenem območju. Zakon tudi določi območje občine (139. člen).

Občine delujejo na področju lokalnih zadev, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine. Država lahko z zakonom prenese na občine opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, če za to zagotovi tudi potrebna sredstva. V zadevah, ki jih je na organe lokalne skupnosti prenesla država, opravljajo državni organi tudi nadzor nad primernostjo in strokovnostjo

njihovega dela (140. člen)²³. Občina se financira iz lastnih virov. Občinam, ki zaradi slabše gospodarske razvitosti ne morejo v celoti zagotoviti opravljanje svojih nalog, država v skladu z zakonsko določenimi načeli in merili zagotovi dodatna sredstva (142. člen), kar država izvaja, kot bomo videli v nadaljevanju z uporabo finančne izravnave.

Ustava po novem predvideva ustanovitev pokrajin kot samoupravnih lokalnih skupnosti, ki opravljajo lokalne zadeve širšega pomena in z zakonom določene zadeve regionalnega pomena.

Pokrajine se ustanovijo z zakonom, s katerim se določi tudi njihovo območje, sedež in ime. Zakon sprejme državni zbor z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev. V postopku za sprejem zakona mora biti zagotovljeno sodelovanje občin. Država z zakonom prenese na pokrajine opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, mora pa jim za to zagotoviti potrebna sredstva (143. člen)²⁴. Kot je razvidno iz opome 23 je država za potrebe uveljavljanja pokrajin spremenila ustavno ureditev, pri čemer je ponovno močno posegla v avtonomijo lokalne samouprave saj je možnost povezovanja občin v širše samoupravne lokalne skupnosti (pokrajine) spremenila v obvezne, s čimer je ob razumevanju besedila drogih povezanih zakonov oziroma predlogov zakonov (s področja pokrajin) zagotovila pogoje za dodatno centralizacijo delovanja lokalne samouprave v Sloveniji.

V nadaljevanju so izpostavljeni preostali ključni zakonodajni elementi, ki volivajo na delovanje lokalne samouprave v pogojih nestabilnosti in negotovosti zaradi nejasnosti pri ustanavljanju pokrajin, pemer bo več pozornosti namenjeje v nadaljevanju.

ZAKON O LOKALNI SAMOUPRAVI, uradno prečiščeno besedilo (ZLS-UPB2)

Vir: Uradni list Republike Slovenije, št 94/2007 z dne 16.10.2007, dostopno na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200794&stevilka=4692>

²³ Dne 30. 6. 2006 je bila v UL RS št. 6872006 objavljena sprememba. Besedilo drugega odstavka 140. Člena Ustave RS, ki je bilo spremenjeno z Ustavnim zakonom o spremembah 121., 140. in 143. člena Ustave RS (UZ121, 140, 143), se je pred spremembo glasilo: "Po predhodnem soglasju občine ali širše samoupravne lokalne skupnosti lahko država z zakonom prenese na občino ali širšo samoupravno lokalno skupnost opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, če za to zagotovi tudi sredstva." (Ustavno sodišče RS)

²⁴ Dne 30. 6. 2006 je bila v UL RS št. 68/2006 objavljena sprememba. Naslov 143. člena Ustave RS se je pred uveljavitvijo Ustavnega zakona o spremembah 121., 140. in 143. člena Ustave RS (UZ121, 140, 143) glasil: "širše samoupravne lokalne skupnosti". Besedilo tega člena se je pred spremembo glasilo: "Občine se 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 izvrševanju nekaterih zadev iz državne pristojnosti. Načela in merila za prenos pristojnosti iz prejšnjega odstavka ureja zakon."

Ta zakon ureja občine kot temeljne samoupravne lokalne skupnosti (1. člen).

Občine med seboj prostovoljno sodelujejo zaradi skupnega urejanja in opravljanja lokalnih zadev javnega pomena. V ta namen ustanavljajo zveze, lahko združujejo sredstva in v skladu z zakonom ustanavljajo skupne organe ter organe skupne občinske uprave, ustanavljajo in upravljajo sklade, javne zavode, javna podjetja in ustanove. Občine se zaradi predstavljanja in uveljavljanja lokalne samouprave ter usklajevanja in skupnega zagotavljanja svojih interesov povezujejo v združenja. Občine, njihove zveze in združenja lahko sodelujejo tudi z lokalnimi skupnostmi drugih držav in z mednarodnimi organizacijami lokalnih skupnosti (6. člen).

Občine so osebe javnega prava s pravico posedovati, pridobivati in razpolagati z vsemi vrstami premoženja (7. člen).

Občine se financirajo iz lastnih virov. Občinam, ki zaradi slabše gospodarske razvitosti ne morejo v celoti zagotoviti izvajanja z zakonom določenih nalog, zagotovi potrebna dodatna sredstva država (8. člen).

Občina mora biti sposobna zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev in izpolnjevati druge naloge v skladu z zakonom. Šteje se, da je občina sposobna na svojem območju zadovoljevati potrebe in izpolnjevati naloge iz prejšnjega odstavka, če so zagotovljeni naslednji pogoji:

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

Občina lahko v skladu z zakoni poseduje, pridobiva in razpolaga z vsemi vrstami premoženja, ustanavlja in vodi javna podjetja ter v okviru sistema javnih financ določa svoj proračun (20. člen).

Občina samostojno opravlja lokalne zadeve javnega pomena (izvirne naloge), ki jih določi s splošnim aktom občine ali so določene z zakonom. Občina za zadovoljevanje potreb svojih prebivalcev opravlja zlasti naslednje naloge:

- upravlja občinsko premoženje;

- omogoča pogoje za gospodarski razvoj občine in v skladu z zakonom opravlja naloge s področja gostinstva, turizma in kmetijstva;
- načrtuje prostorski razvoj, v skladu z zakonom opravlja naloge na področju posegov v prostor in graditve objektov ter zagotavlja javno službo gospodarjenja s stavbnimi zemljišči;
- ustvarja pogoje za gradnjo stanovanj in skrbi za povečanje najemnega socialnega sklada stanovanj;
- v okviru svojih pristojnosti ureja, upravlja in skrbi za lokalne javne službe;
- pospešuje službe socialnega skrbstva, za predšolsko varstvo, osnovno varstvo otroka in družine, za socialno ogrožene, invalide in ostarele;
- skrbi za varstvo zraka, tal, vodnih virov, za varstvo pred hrupom, za zbiranje in odlaganje odpadkov in opravlja druge dejavnosti varstva okolja;
- ureja in vzdržuje vodovodne in energetske komunalne objekte;
- ustvarja pogoje za izobraževanje odraslih, ki je pomembno za razvoj občine in za kvaliteto življenja njenih prebivalcev;
- pospešuje vzgojno izobraževalno, informacijsko dokumentacijsko, društveno in drugo dejavnost na svojem območju;
- pospešuje razvoj športa in rekreacije;
- pospešuje kulturnoumetniško ustvarjalnost, omogoča dostopnost do kulturnih programov, zagotavlja splošnoizobraževalno knjižnično dejavnost ter v skladu z zakonom skrbi za kulturno dediščino na svojem območju;
- gradi, vzdržuje in ureja lokalne javne ceste, javne poti, rekreacijske in druge javne površine v skladu z zakonom ureja promet v občini ter opravlja naloge občinskega redarstva;
- opravlja nadzorstvo nad krajevnimi prireditvami;
- organizira komunalno-redarstveno službo in skrbi za red v občini;
- skrbi za požarno varnost in organizira reševalno pomoč;
- organizira pomoč in reševanje za primere elementarnih in drugih nesreč;
- organizira opravljanje pokopališke in pogrebne službe;
- določa prekrške in denarne kazni za prekrške, s katerimi se kršijo predpisi občine in opravlja inšpekcijsko nadzorstvo nad izvajanjem občinskih predpisov in drugih aktov, s katerimi ureja zadeve iz svoje pristojnosti, če ni z zakonom drugače določeno;
- sprejema statut občine in druge splošne akte;
- organizira občinsko upravo;
- ureja druge lokalne zadeve javnega pomena (21. člen).

Poleg lokalnih zadev javnega pomena mestna občina na podlagi in v skladu z zakoni, ki urejajo posamezna področja, kot svoje naloge opravlja še z zakonom določene naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mest (22. člen).

Mestna občina, ki je povezana v pokrajino, lahko opravlja upravne funkcije pokrajine, če tako odločijo občine (23. člen).

Država lahko z zakonom prenese na občino opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, ki se lahko racionalneje in učinkoviteje opravljajo v občini, če za to zagotovi tudi potrebna sredstva. Z zakonom se lahko določi, da se opravljanje posameznih nalog iz prejšnjega odstavka prenese na vse občine, na mestne občine, na občine na določenem območju ali na posamezno občino (24. člen).

Občina ne more opravljati za drugo občino nalog, ki so po zakonu ali drugem predpisu naloge občinske uprave, razen strokovnih in tehničnih nalog. Občine se lahko odločijo, da ustanovijo enega ali več organov skupne občinske uprave. Organ skupne občinske uprave, ali skupno službo občin za opravljanje posameznih nalog občinske uprave ustanovijo občinski sveti na podlagi splošnih aktov iz drugega odstavka 49. člena tega zakona. Župani se lahko dogovorijo, da se naloge skupnega organa občinske uprave ali skupne službe iz prejšnjega odstavka opravljajo v eni od občinskih uprav (49.a člen).

Za finančno poslovanje organa skupne občinske uprave se uporabljajo določbe zakona, ki ureja javne finance o neposrednih uporabnikih občinskih proračunov. Organ skupne občinske uprave je neposredni uporabnik občinskega proračuna tiste občine, v kateri ima sedež. Organ skupne občinske uprave vodi uradnik na položaju. Z odlokom o ustanovitvi organa skupne občinske uprave se določijo ime in sedež organa, razmerja do občin soustanoviteljic in druge zadeve, pomembne za delovanje organa skupne občinske uprave (49.b člen).

Pri izvrševanju upravnih nalog nastopa organ skupne občinske uprave kot organ tiste občine, v katere krajevno pristojnost zadeva spada. Organ skupne občinske uprave mora pri izvrševanju upravnih nalog ravnati po usmeritvah župana in nalogih tajnika občine, v katere krajevno pristojnost zadeva spada, glede splošnih vprašanj organiziranja in delovanja organa skupne občinske uprave pa po skupnih usmeritvah vseh županov občin, ki so organ skupne občinske uprave ustanovile. Predstojnik organa skupne občinske uprave odgovarja za izvrševanje upravnih nalog, ki spadajo v krajevno pristojnost posamezne občine, županu in tajniku te občine, za delo organa skupne občinske uprave v

celoti pa skupaj vsem županov občin, ki so organ skupne občinske uprave ustanovile. O izločitvi predstojnika organa skupne občinske uprave ali zaposlenega v občinski upravi odloča tajnik občine, v katere krajevno pristojnost zadeva spada, ki v primeru izločitve predstojnika o stvari tudi odloči (49.c člen).

Občine zagotavljajo sredstva in druge materialne pogoje za skupno opravljanje nalog občinske uprave v razmerju števila prebivalcev posamezne občine do števila vseh prebivalcev občin, za katere se opravljajo, če ni z odlokom določeno drugače. Za škodo, povzročeno z nezakonitim delom zaposlenega v organu skupne občinske uprave odgovarjajo solidarno občine, ki so organ ustanovile (49.č člen).

Z občinskim predpisom se lahko določi, da se za opravljanje posameznih upravnih nalog iz izvirne pristojnosti občine podeli javno pooblastilo javnemu podjetju, javnemu zavodu, javni agenciji, javnemu skladu, drugi pravni osebi ali posamezniku, če se s tem omogoči učinkovitejše in smotrnejše opravljanje nalog zlasti, če se v celoti ali pretežno financirajo s plačili uporabnikov. Če predpis iz prejšnjega odstavka dopušča, da za pridobitev javnega pooblastila kandidira več pravnih oseb ali posameznikov, se izbira opravi po javnem natečaju. Pri izvajanju javnega pooblastila imajo njihovi nosilci pravice in dolžnosti občinske uprave. O izločitvi uradnih oseb nosilca javnega pooblastila odloči župan (50.b člen).

OBČINSKE JAVNE SLUŽBE

Občina zagotavlja opravljanje javnih služb, ki jih sama določi in javnih služb, za katere je tako določeno z zakonom (lokalne javne službe). Opravljanje lokalnih javnih služb zagotavlja občina:

- neposredno v okviru občinske uprave;
- z ustanavljanjem javnih zavodov in javnih podjetij;
- z dajanjem koncesij;
- z vlaganjem lastnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava (61. člen).

Dvoje ali več občin lahko zaradi gospodarnejšega in učinkovitejšega zagotavljanja javnih služb skupaj ustanovi javni zavod ali javno podjetje. Za izvrševanje ustanoviteljskih pravic občin v skladu z aktom o ustanovitvi in statutom javnega zavoda ali javnega podjetja iz prejšnjega odstavka ter za usklajevanje odločitev občin v zvezi z zagotavljanjem javnih služb občinski sveti udeleženi občin ustanovijo skupni organ, ki ga sestavljajo župani. Akt o ustanovitvi skupnega organa mora določati njegove naloge, organizacijo dela in način sprejemanja odločitev, financiranje in delitev stroškov med občinami. Skupni organ opravlja svoje naloge v imenu in za račun občin, ki so ga ustanovile. Sedež organa je v občini, v kateri je sedež javnega zavoda ali javnega podjetja. Strokovne naloge za skupni organ

opravlja občinska uprava občine, v kateri je njegov sedež. Občina lahko ustanovi organ občinskega pravobranilstva. Dve ali več občin lahko ustanovi skupni organ občinskega pravobranilstva. Občinska pravobranilstva zastopajo pred sodišči in drugimi državnimi organi občine, njihove organe in ožje dele, ki so pravne osebe. Po pooblastilu lahko občinsko pravobranilstvo zastopa tudi druge pravne osebe, ki so jih ustanovile občine. Za občinsko pravobranilstvo se smiselno uporabljajo določbe zakona, ki ureja državno pravobranilstvo (61. člen).

Način in pogoje opravljanja lokalnih javnih služb predpiše občina, če zakon ne določa drugače (62. člen).

MEDOBČINSKO SODELOVANJE

Dve ali več občin lahko zaradi skupnega urejanja in izvajanja posameznih upravnih nalog ter zaradi izvajanja skupnih razvojnih in investicijskih programov, z aktom o ustanovitvi, ki ga sprejmejo njihovi občinski sveti, ustanovijo enonamenske ali večnamenske interesne zveze. Zveza ima svet, ki ga sestavljajo župani občin ustanoviteljic ter z aktom o ustanovitvi zveze določeno število predstavnikov občinskih svetov občin ustanoviteljic. Vsaka od ustanoviteljic mora imeti vsaj dva člana sveta in nobena ne more imeti več kot polovice članov sveta. Z aktom o ustanovitvi zveze se določi ime in sedež zveze, naloge, ki jih bodo ustanoviteljice urejale in izvajale v zvezi, začetek delovanja in prenehanje zveze, pristojnosti, sestavo, organizacijo in način odločanja sveta, zagotavljanje sredstev za delovanje in izvajanje nalog zveze, zastopanje zveze, pravice, obveznosti in odgovornosti ustanoviteljic ter načela urejanja medsebojnih premoženjskih in drugih razmerij (86. člen).

Z aktom o ustanovitvi zveze se v okviru nalog, ki jih opravljajo občine v zvezi, določijo predpisi in drugi akti iz pristojnosti občinskih organov, za katerih sprejemanje bo po ustanovitvi zveze občin pristojen svet zveze (86. člen).

Za finančno poslovanje zveze občin se smiselno uporabljajo določbe zakona, ki ureja finančno poslovanje posrednih uporabnikov občinskega proračuna in zakona, ki ureja financiranje občin in se nanašajo na javne zavode, katerih ustanoviteljica je občina. Akt o ustanovitvi zveze predložijo ustanoviteljice v hrambo ministrstvu, pristojnemu za lokalno samoupravo. Zahtevi za hrambo akta o ustanovitvi zveze priložijo župani občin ustanoviteljic sklepe občinskih svetov, s katerimi je bil akt sprejet. Ministrstvo prevzame akt v hrambo z odločbo, katere izrek in akt o ustanovitvi zveze objavijo župani občin ustanoviteljic v Uradnem listu Republike Slovenije. Z dnem objave pridobi zveza status osebe javnega prava. Poslovanje zveze ter njene pravice, obveznosti in odgovornosti se opredelijo z ustanovnim aktom zveze (86. člen).

Dve ali več občin lahko zaradi predstavljanja in uveljavljanja lokalne samouprave ter usklajevanja in skupnega zagotavljanja svojih interesov ustanovi združenje. Z aktom o ustanovitvi združenja določijo ustanoviteljice ime in sedež združenja, cilje in naloge združenja, pravice, obveznosti in odgovornosti združenja v pravnem prometu, zastopanje združenja, pravice in obveznosti članic, način včlanjevanja oziroma prenehanja članstva, organe združenja, financiranje združenja, nadzor nad poslovanjem in prenehanje. Združenje lahko v imenu združenja uporabi ime »Slovenija«, izpeljanko ali kratico imena Republike Slovenije, če za to pridobi dovoljenje vlade. Akt o ustanovitvi združenja predložijo ustanoviteljice v hrambo ministrstvu, pristojnemu za lokalno samoupravo. Zahtevi za hrambo priloži pooblaščen oseb združenja sklepe občinskih svetov o članstvu v združenju in statut združenja. Ministrstvo izda odločbo o hrambi. Akt o ustanovitvi združenja, statut združenja in izrek odločbe o hrambi objavi združenje v Uradnem listu Republike Slovenije. Združenje občin je pravna oseba javnega prava s pravicami, obveznostmi in odgovornostmi, ki jih določata zakon in akt o ustanovitvi. Združenje pridobi status pravne osebe javnega prava z dnem objave iz prejšnjega odstavka (86.a člen).

Združenje predstavlja interese svojih članic pred državnimi organi, kadar ti oblikujejo ali sprejemajo zakone, ali druge predpise, s katerimi se določajo naloge, pravice, obveznosti in odgovornosti občin, ali se s predpisi kako drugače posega v njihove koristi. Združenje lahko ustanovi strokovne službe za opravljanje strokovnih nalog za združenje, opravljanje informacijskih in izobraževalnih nalog in zagotavljanje strokovne pomoči občinam in zvezam občin. Združenje lahko ustanovi skupne strokovne službe, ki po pooblastilu izvajajo naloge za članice združenj. Združenje lahko pridobi lastnost reprezentativnosti. Reprezentativno je združenje, v katerega je včlanjenih najmanj 30% občin. Reprezentativnost združenja se ugotovi v odločbi iz tretjega odstavka tega člena. Vlada določi merila in postopek za sestavo stalnega predstavništva reprezentativnih združenj občin za sodelovanje z državnimi organi, ter njihovih delegacij v mednarodnih organizacijah občin in v drugih mednarodnih organizacijah. Pri tem upošteva načelo, da se število članov posameznih delegacij določi po proporcionalnem načelu glede velikosti združenja in zagotovi, da ima vsako reprezentativno združenje v delegaciji vsaj enega predstavnika, kadar število članov delegacije to dopušča. Sredstva za delegacije reprezentativnih združenj v organih Sveta Evrope in Evropske unije, ki bremenijo države, se zagotovijo v državnem proračunu (86.a člen).

Občine, ustanovljene do uveljavitve zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-K), razdelijo skupno premoženje, v skladu z določbami prvega in drugega odstavka

51.b člena zakona, v skupnem roku šest mesecev. Rok začne teči z dnem uveljavitve Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi (ZLS-K). Dokler občine ne sklenejo sporazuma iz prejšnjega odstavka, opravljajo posle rednega upravljanja s še nerazdeljenim skupnim premoženjem organi občine, na katere območju je premoženje, ob soglasju vseh občin, ustanovljenih na območju posameznih prejšnjih občin. Ustanovitelske pravice do skupnih javnih zavodov, javnih podjetij in skladov pa izvršujejo organi občine, v kateri je njihov sedež, v soglasju z organi drugih občin, za območje katerih je bil ustanovljen javni zavod, javno podjetje ali sklad. Soglasje je lahko splošno in dano v naprej. Če občina ne odreče soglasja v petnajstih dneh od prejema pisnega predloga, se šteje, da je soglasje dano.

Osnova za delitev premoženja je zlasti:

- število prebivalstva;
- udeležba posameznih delov občine v zagotavljanju premoženja občine;
- lastna udeležba posameznih delov občine pri izgradnji ali oblikovanju premoženja v občini;
- obstoječa bremena občin ter terjatve, ki bodo dospevale v naslednjih letih (100. člen).

Če občine ne sklenejo sporazuma v šestih mesecih po uveljavitvi Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi (ZLS-K), morajo ustanoviti arbitražo (100. člen).

72. člen, 73. člen, 74. člen, 75. člen, 76. člen, 77. člen, 78. člen, 79. člen, 80. člen, 81. člen, 82. člen, 83. člen, 84. člen, 85. člen in 87. člen Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-UPB 1), ki se nanašajo na medobčinsko sodelovanje so bili črtani z Zakonom o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi (ZLS-N) UL RS št.60/2007. Vsebina se je glasila kot sledi:

72. člen: Zaradi urejanja in opravljanja lokalnih zadev širšega pomena se občine lahko povezujejo v pokrajine. Pokrajina se ustanovi na širšem geografsko zaokroženem območju, na katerem se odvija pomemben del družbenih, gospodarskih in kulturnih odnosov tam živečega prebivalstva in na katerem je – glede na površino ozemlja, število prebivalstva ter obstoječih in potencialnih gospodarskih zmogljivosti – mogoče planirati razvoj, ki bo pospeševal gospodarsko, kulturno in socialno ravnotežje v pokrajini in v državi. V območje pokrajine so vključena celotna območja posameznih občin. Narodnostno mešane občine in občine, ki so zainteresirane za povezavo med njimi, se povezujejo v pokrajino, kjer se rešujejo širša vprašanja, ki zadevajo uresničevanje v ustavi določenih pravic in položaja narodnih skupnosti. Pokrajina je oseba javnega prava.

73. člen: Pokrajina se ustanovi, spremeni ali ukine z zakonom na podlagi odločitev občinskih svetov, sprejetih z dvotretjinsko večino vseh članov. O odločitvi občinskega sveta se lahko izvede referendum. Odločitev o vključitvi občine v pokrajino je na referendumu sprejeta, če se za to odloči večina volivcev, ki so glasovali. Občina lahko izstopi iz pokrajine z odločitvijo sveta občine. O odločitvi sveta občine se v občini lahko izvede referendum. Sklep o izstopu mora biti sprejet najkasneje šest mesecev pred zaključkom proračunskega leta. Pred začetkom postopka za izstop občine iz pokrajine morata pokrajina in občina izdelati premoženjsko, delitveno in kadrovsko bilanco. Glede postopka izstopa se smiselno uporabljajo določbe o ustanovitvi pokrajine. Pokrajina opravlja lokalne naloge širšega pomena, ki se nanašajo na komunalni, gospodarski, kulturni in socialni razvoj svojega območja, na zadovoljevanje skupnih potreb prebivalstva in gospodarstva na tem območju, na krepitev lokalne samouprave v občinah in na izravnavo njihovega razvoja. S statutom pokrajine občine opredelijo lokalne zadeve širšega pomena, ki jih pokrajina opravlja v svoji pristojnosti, organe pokrajine in način njenega financiranja. Za prenesene lokalne zadeve širšega pomena, za katere je tako določeno v statutu pokrajine, lahko občine dajejo soglasje pri urejanju teh zadev.

74. člen: Pokrajina v skladu s 73. členom tega zakona na podlagi svojih programov zlasti:

- skrbi za graditev in vzdrževanje komunalnih, energetskih, prometnih in drugih infrastrukturnih objektov ter za funkcioniranje ustreznih dejavnosti širšega pomena;
- skrbi za graditev in vzdrževanje objektov in za funkcioniranje služb na področju družbenih dejavnosti (šolstvo, kultura, zdravstvo, socialno varstvo, itd.), ki so pomembne za razvoj regije in niso del obveznih nalog republike na teh področjih;
- skrbi za odstranjevanje komunalnih in drugih odpadkov, za kontrolo in urejanje odplak in za druge oblike varstva okolja z napravami regionalnih zmogljivosti;
- pospešuje razvoj gospodarstva, zlasti pa kmetijstva, obrti in turizma na svojem območju;
- organizira in vzdržuje dejavnosti, službe in naprave, s katerimi lahko zagotavljajo pomoč občinam pri opravljanju njihovih nalog in pomoč pri krepitvi lokalne samouprave v občinah.

75. člen: Prenesene zadeve iz državne pristojnosti ureja in opravlja pokrajina kot svoje izvirne pristojnosti, če ji država za to zagotovi sredstva.

76. člen: Pri prenosu pristojnosti iz 75. člena tega zakona je potrebno upoštevati naslednja načela in merila:

- da se zagotavlja ustrezen in enakomeren gospodarski, kulturni in socialni razvoj pokrajin;
- da se upoštevajo interesi države v odnosu do pokrajin in v razmerju do občin;

– da država omogoča večjo dostopnost ter decentralizacijo upravnega odločanja in zagotavlja učinkovitost upravnega delovanja.

77. člen: Država lahko z zakonom prenese določene zadeve v izvirno pristojnost pokrajine, predvsem s področij:

- varstva okolja (varstvo tal, zraka, vodni viri, morje, odlagališča odpadkov, hidrogeološko varstvo, odpadne vode in drugo);
- urejanja prostora (prostorsko urejevalska dokumentacija regionalnih in nižjih ravni);
- naravnih vrednot in kulturne dediščine;
- uveljavljanja pravic in položaja narodnih skupnosti;
- socialne politike;
- prometa in zvez (ceste, železnice, prevozi, telekomunikacije in drugo);
- oskrbe z energijo;
- služb za širše območje na področju zdravstva, socialnega varstva, šolstva in poklicnega usposabljanja;
- kmetijstva in ribolova;
- preskrbe, turizma in gostinstva.

78. člen: Na področjih iz 77. člena tega zakona pokrajina v okviru načel, ki jih določa zakon, ta področja ureja, opravlja upravne naloge ter izdaja konkretne upravne akte.

79. člen: Pokrajine sodelujejo tudi pri predlaganju in izvrševanju drugih zadev iz državne pristojnosti, tako da jo republika pooblasti za izdajanje posameznih predpisov.

80. člen: Država lahko z zakonom poveri pokrajini izvrševanje posameznih zadev iz državne pristojnosti. Zadeve iz prejšnjega odstavka pokrajina opravlja kot državne zadeve po navodilih in s sredstvi države.

81. člen: Organi pokrajine so pokrajinski svet, predsednik in po potrebi pokrajinski odbori.

82. člen: Pokrajinski svet je najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti pokrajine.

83. člen: Vsaka občina ima v pokrajinskem svetu enako število predstavnikov. Predstavnike občin v pokrajinskem svetu izvolijo sveti občin. Na narodnostno mešanih območjih, določenih z zakonom,

kjer živita italijanska oziroma madžarska narodna skupnost, imata narodni skupnosti v pokrajinskem svetu najmanj po enega predstavnika.

84. člen: Predsednik predstavlja in zastopa pokrajino. Predsednika izvoli pokrajinski svet izmed svojih članov. Predsednik skrbi in odgovarja za izvajanje odločitev pokrajinskega sveta in pokrajinskih odborov.

85. člen: V pokrajini, ki zajema narodnostno mešane občine, se smiselno uporabljajo določbe 39. člena tega zakona.

87. člen: Organizacijo pokrajin ureja poseben zakon.

ZAKON O GLAVNEM MESTU REPUBLIKE SLOVENIJE

Vir: Uradni list Republike Slovenije, št. 22/2004, 10.3.2004, dostopno na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200422&stevilka=921>

Ljubljana je kot glavno mesto upravno središče Slovenije. V glavnem mestu so sedeži državnih organov, organizacij državnega pomena (v nadaljnjem besedilu: državni organi in organizacije), tujih diplomatskih predstavništev, tujih konzulatov, mednarodnih organizacij in predstavništev mednarodnih organizacij (v nadaljnjem besedilu: predstavništva), če tako določa zakon ali drugi akti (1. člen).

Pečat Mestne občine Ljubljana, ki ga uporablja župan oziroma županja (v nadaljnjem besedilu: župan) ob predstavljanju glavnega mesta, mora vsebovati označbo "Glavno mesto Republike Slovenije" (2. člen).

Zaradi posebnega pomena, ki ga ima za Republiko Slovenijo njeno glavno mesto je treba zagotoviti usklajeno izvajanje nalog z pristojnosti državnih organov in organov mestne občine predvsem glede:

- urejanja pogojev za delovanje državnih organov in organizacij ter predstavništev,
- nalog, pomembnih za razvoj glavnega mesta,
- predstavljanja glavnega mesta države v protokolarnih in promocijskih zadevah,
- predstavljanja glavnega mesta države v zadevah meddržavnega in mednarodnega sodelovanja,
- organizacije in izvedbe prireditev in proslav državnega pomena (3. člen).

Naloge, pomembne za razvoj glavnega mesta in naloge uprave na njegovem območju izvajajo državni organi in organi Mestne občine Ljubljana (v nadaljnjem besedilu: organi mestne občine) v skladu s svojimi pristojnostmi (3. člen).

V prostorskih aktih in razvojnih programih države in mestne občine se podrobneje določi prostorska ureditev in investicijski projekti ter programi, pomembni za delovanje in razvoj glavnega mesta, delovanje in razvoj državnih organov, organizacij ter predstavništev iz 1. člena tega zakona. Vlada in mestna občina imata pravico in dolžnost pozvati, vlada mestno občino, mestna občina pa vlado, vsakokrat, ko menita, da je potrebno sodelovanje pri pripravi in uskladitvi prostorskih aktov in razvojnih programov ter pri usklajenem izvajanju nalog po tem zakonu (4. člen).

Vlada Republike Slovenije lahko za zagotovitev ustreznega zastopanja interesov državnih organov pri načrtovanju in izvajanju programov in nalog iz prvega odstavka 4. člena tega zakona oblikuje delovno skupino, sestavljeno iz predstavnikov pristojnih državnih organov, ki jo vodi predsednik oziroma predsednica Vlade Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: predsednik vlade) (5. člen).

Predsednik vlade in župan podpišeta dogovor, ki ima pravno naravo pisma o nameri (v nadaljnjem besedilu: dogovor), s katerim se opredelijo naloge mestne občine in državnih organov pri izvajanju programov in nalog po tem zakonu v prihodnjih letih, ocenijo finančne posledice, določi terminski plan izvedbe nalog, določijo udeleženi državni organi ter organi mestne občine ter uredijo premoženjske in druge medsebojne pravice in obveznosti. Dogovor morata vlada in župan upoštevati pri pripravi predloga državnega in občinskega proračuna (5. člen).

Za realizacijo dogovora se, v skladu z v proračunih zagotovljenimi sredstvi in dovoljenim obsegom prevzetih obveznosti v breme proračunov prihodnjih let, sklepajo letne in večletne pogodbe z izvajalci. Pogodbe podpisujejo župan oziroma predstojniki državnih organov, ki imajo za realizacijo nalog zagotovljena proračunska sredstva (5. člen).

Za organizacijo in izvedbo izrednih meddržavnih, protokolarnih in promocijskih dogodkov državnega pomena, ki niso opredeljeni v pismu o nameri iz drugega odstavka tega člena, predsednik vlade in župan skleneta dogovor, ki ima pravno naravo pogodbe. V tem dogovoru vlada in mestna občina določita tudi način izpolnitve nalog in obveznosti ter plačilo stroškov v primeru, ko eden od pogodbenih partnerjev ne izpolnjuje svojih nalog in obveznosti (5. člen).

Če vlada in mestna občina ne skleneta dogovora iz prejšnjega odstavka, lahko vlada odredi, da naloge iz pristojnosti mestne občine opravi državni organ v breme mestne občine. V primeru, da mestna občina zaradi ravnanja državnega organa utрпи škodo, je vlada dolžna mestni občini škodo povrniti (5. člen).

Državni organi in organi mestne občine sodelujejo in usklajujejo zagotavljanje nalog iz svoje pristojnosti, s katerimi se zagotavljajo pogoji za delovanje organov in organizacij ter predstavništev iz 1. člena tega zakona, zlasti na področjih:

- varstva okolja,
- urejanja in rabe prostora,
- javne varnosti,
- prometne varnosti in mestnega prometa,
- zagotavljanja gospodarskih in negospodarskih javnih služb
- in na drugih področjih, na katerih obstoji javni interes (6. člen).

Pristojni državni upravni organi, ki odločajo o upravnih zadevah, ki se nanašajo na zagotavljanje nalog mestne občine po tem zakonu, morajo o postopku obvestiti mestno občino in jo pozvati naj sodeluje v postopku (7. člen).

Investicijske projekte in programe, ki se financirajo v skladu z dogovorom iz 5. člena tega zakona, je treba prikazati v načrtu razvojnih programov, ki je sestavni del državnega oziroma občinskega proračuna (8. člen).

Določbe tega zakona se smiselno uporabljajo tudi za zagotavljanje sodelovanja in urejanja medsebojnih pravic in obveznosti države in druge občine, če gre za zagotovitev pogojev za delovanje državnega organa in organizacije ter predstavništva in izvedbo dogodka izrednega meddržavnega, protokolarnega in promocijskega državnega pomena, na območju druge občine (9. člen).

PREDLOG ZAKONA O USTANOVITVI POKRAJIN

Vir: Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo, 7.7.2008, dostopno na: http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/pokrajine/ustanavljanje_pokrajini/

1. Ocena stanja in razlogi za sprejem zakona

Spremembe 121., 140. in 143. člena Ustave Republike Slovenije, sprejete v juniju 2006, so omogočile začetek postopkov za ustanovitev pokrajin v Sloveniji. V 143. členu ustave je določeno sodelovanje občin pri oblikovanju predloga območij, imen in sedežev pokrajin. Postopek za ustanovitev pokrajin se je začel kot postopek priprave predloga zakona o ustanovitvi pokrajin, ki ga je na podlagi prvega odstavka 2. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo) in zaradi uveljavitve drugega odstavka 143. člena Ustave Republike Slovenije, izvedla Vlada Republike Slovenije tako, da je konec meseca maja 2007 posredovala občinskim svetom slovenskih občin Predlog za določitev območij, imen in sedežev pokrajin ter jih pozvala, da v 60 dneh posredujejo svoje mnenje. Predlog vlade je bil objavljen v dveh dnevnikih časopisih.

K Predlogu za določitev območij pokrajin, njihovih sedežev in imen je vlada prejela 182 mnenj občinskih svetov, kar je 86,7 % od vseh 210 občin. Na tej podlagi je vlada v zakonodajni postopek vložila predlog zakona o ustanovitvi pokrajin, glede katerega se je zakonodajni postopek končal po splošni obravnavi.

Državni zbor je na podlagi 26., 27. in 30. člena Zakona o referendumu in ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 26/07-uradno prečiščeno besedilo) dne 22. maja 2008 sprejel odlok o razpisu posvetovalnega referenduma o območjih in imenih pokrajin v Sloveniji ter o statusu mestne občine Ljubljana (ODPRPok) (Uradni list RS, št. 50/08), v skladu s katerim je bil izveden posvetovalni referendum 22. junija 2008.

2. Cilji, načela in poglobitve rešitve

Cilj zakona je razdelitev območja države na območja pokrajin kot samoupravnih lokalnih skupnosti in ustanovitev pokrajin v Sloveniji, določitev njihovih imen in sedežev ter določitev števila članov prvih pokrajinskih svetov

Zakon temelji na načelu decentralizacije oblasti kot sestavini načela delitve oblasti ljudstva, ki narekuje decentralizacijo oblastnih funkcij in prenos upravljanja pomembnega dela javnih zadev ter javno finančnih sredstev z državne na lokalno raven v skladu z načelom subsidiarnosti, pri čemer bodo pokrajine naloge iz svoje pristojnosti opravljale samostojno, v skladu z ustavo in zakoni, v korist svojih prebivalcev v skladu z načeli lokalne samouprave, ki jih opredeljuje ustava in načelih, ki so v pravni red Republike Slovenije vgrajene z Evropsko listino lokalne samouprave (Zakon o ratifikaciji

Evropske listine lokalne samouprave (MELLS), Uradni list RS - Mednarodne pogodbe, št. 15, Uradni list RS, št. 57/96).

Pri predlagani ustanovitvi pokrajin so v kar največji meri upoštevani rezultati glasovanja na posvetovalnem referendumu, ki so bili ugotovljeni na ravni določenih referendumskih območij predlaganih pokrajin in na ravni občin. Predlog je glede večine pokrajin v skladu z večinsko izraženo voljo volivcev na posvetovalnem referendumu o območjih pokrajin v Sloveniji, njihovih imenih in o statusu Mestne občine Ljubljana. V primeru predlagane Južnoprimorske pokrajine, v kateri so volivci večinsko izrazili nasprotovanje ustanovitvi in poimenovanju pokrajine, glede na opredelitev volivcev v predlagani Severnoprimorski pokrajini, referendumskega izida ni mogoče razumeti kot zahtevo za ustanovitev Primorske pokrajine, ki bi obsegala območji predlaganih Južnoprimorske in Severnoprimorske pokrajine, zato je predlagana ustanovitev Južnoprimorske pokrajine, kot je bila predlagana z referendumskim vprašanjem. V primeru predlagane Osrednjeslovenske pokrajine, v kateri so volivci večinsko izrazili nasprotovanje ustanovitvi te pokrajine, so upoštevana mnenja občinskih svetov ter županov občin severnega in južnega dela predlagane pokrajine tako, da sta predlagani dve pokrajini.

Poglavitne rešitve so v skladu s prostorsko členitvijo Slovenije, ki izhaja iz obstoječih procesov povezovanja, regionalni identiteti in pripadnosti ljudi, naravno geografskih značilnostih in poselitvi Slovenije. Prednost predlagane teritorialne členitve je v tem, da ne tvori prevelikih ozemeljskih enot, ki bi jih prebivalci težje sprejeli. Občutek pokrajinske pripadnosti je v veliki meri odraz prepleta fizičnogeografskih in družbenogeografskih značilnosti, zgodovinskih in kulturnih silnic ter upravno - političnih členitev na ozemlju Slovenije. Predlog členitve Slovenije ne prezre dejstva, da je Slovenija pokrajinsko zelo pestra država, z veliko geomorfološko razgibanostjo, kar otežuje oblikovanje velikih gravitacijskih regij. Velika reliefna raznolikost, z jasno oblikovanimi porečji, pestro pokrajinsko rabo in razvejanim omrežjem naselij opredeljuje izrazito pokrajinsko pestrost Slovenije. Prevlada razpršenega vzorca poselitve in zgolj zasnove policentričnega urbanega sistema so pomembnejše geografske osnove za predlagano regionalizacijo Slovenije.

Pri predlogu poimenovanja pokrajin so upoštevane zgodovinske, zemljepisne in kulturne značilnost območja in večinska volja prebivalcev območij pokrajin, izražena o referendumskih vprašanjih o imenih pokrajin. Pri določitvi sedeža pokrajin so upoštevane upravne, izobraževalne, kulturne ali gospodarsko središčne funkcije mest.

3. Ocena finančnih posledic za državni proračun

Predlog zakona nima finančnih posledic za sprejeta državna proračuna za leti 2008 in 2009.

4. Ocena finančnih posledic za druga javnofinančna sredstva

Predlog zakona nima finančnih posledic za druga javnofinančna sredstva.

5. Prilagojenost ureditve pravu evropske unije

Predlog zakona ni povezan s pravom Evropske unije.

7. Druge posledice zakona

S sprejetjem zakona bodo vzpostavljeni pogoji za izvedbo volitev v prve pokrajinske svete in začetek dela pokrajin.

BESEDILO PREDLOGA ZAKONA

S tem zakonom se ustanovijo pokrajine in določijo njihova območja, imena in sedeži. Zakon določa merila, v skladu s katerimi so določeni območja, imena in sedeži pokrajin ter število članic oziroma članov prvih pokrajinskih svetov (v nadaljnjem besedilu: članov), ureja konstituiranje pokrajin po ustanovitvi in način določitve statusa pokrajine mestni občini Ljubljana (1. člen).

Območje pokrajine

Območje pokrajine je zemljepisna enota, ki jo povezujejo poselitveni, infrastrukturni in naravni sistemi ter interesi prebivalstva za reševanje zadev širšega lokalnega in regionalnega pomena, ki jih je pokrajina kot samoupravna lokalna skupnost sposobna zagotavljati. V območje pokrajine so vključena celotna območja občin. Meje med pokrajinami so določene z mejami med občinami, vključenimi v sosednje pokrajine. Zaradi spremembe območja občine iz prejšnjega odstavka, sprejete v skladu z zakonom, ki ureja lokalno samoupravo, sprememba tega zakona ni potrebna razen, če gre za združitev dveh ali več občin z območja sosednjih pokrajin (2. člen).

Posebni status Mestne Občine Ljubljana

Mestna občina Ljubljana, na območju katere s tem zakonom ni ustanovljena pokrajina, ima poleg statusa mestne občine tudi pravni status pokrajine, ki se določi z zakonom. Z zakonom se določijo predvsem naloge, ki jih opravljajo organi mestne občine v okviru statusa pokrajine, financiranje in

CRP Konkurenčnost Slovenije 2006-2013: V5-0461: Vloga medobčinskega sodelovanja pri učinkovitejši investicijski dejavnosti občin

materialna podlaga za izvajanje nalog ter pristojnosti organov mestne občine pri opravljanju nalog (28. člen).

Mestna občina Ljubljana pridobi pravni status pokrajine s prvim dnem leta, ki sledi letu prvih volitev v pokrajinske svete (29. člen).

Prenehanje veljavnosti člena ZLS

Z dnem uveljavitve tega zakona preneha veljati 23. člen Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07- uradno prečiščeno besedilo) (31. člen).

PREDLOG ZAKONA O PRENOSU NALOG V PRISTOJNOSTI POKRAJIN (ZPNPPok) 1759-IV – tretja obravnava

Vir: Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo, dostopno na: http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/pokrajine/ustanavljanje_pokrajin/

S tem zakonom se določajo naloge regionalnega pomena in naloge širšega lokalnega pomena, ki so v izvirni pristojnosti pokrajin, in sicer s prenosom teh nalog od državnih organov na pokrajine oziroma z določitvijo novih nalog pokrajin, ki so takega pomena. V preneseno pristojnost pokrajin se s tem zakonom prenaša izvajanje določenih nalog iz državne pristojnosti. S tem zakonom ureja tudi prenos določenih ustanoviteljskih pravic države na pokrajine, prenos javne infrastrukture ter drugega stvarnega in finančnega premoženja države, ki je namenjeno za izvajanje nalog v pokrajinski pristojnosti ter prevzem javnih uslužbencev (1. člen)

NALOGE V IZVIRNI PRISTOJNOSTI POKRAJIN

a) na področju regionalnega razvoja

Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja

Spremljanje in vrednotenje učinkov razvojnih spodbud v skladu z Uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 4/07) in po primerljivih evropskih metodologijah (3. člen).

Izrazi uporabljeni v tem zakonu imajo naslednji pomen:

- »razvojni program pokrajine« je temeljni programski dokument pokrajine, ki na podlagi pokrajinskega prostorskega načrta opredeljuje razvojne prednosti pokrajine, določi razvojne prioritete pokrajine in vsebuje finančno ovrednotene programe spodbujanja razvoja v pokrajini za eno programsko obdobje,
- »območni razvojni program« je nabor povezanih razvojnih projektov, ki ga pripravi območno razvojno partnerstvo kot pogodbeno, javno-zasebno, interesno in teritorialno sodelovanje občin, združenj gospodarstva, nevladnih organizacij in drugih partnerjev na določenem območju,
- »indeks razvojne ogroženosti« je relativni kazalnik razvitosti pokrajine, izračunan na podlagi ponderacije kazalnikov razvitosti, ogroženosti in razvojnih možnosti,
- »posebni ukrepi regionalne politike« so programi iz finančnih načrtov proračunskih uporabnikov, pristojnih za izvajanje regionalne politike na državni ravni za zmanjševanje regionalnih razvojnih

razlik ali odpravo strukturnih neskladij v posameznih prednostnih območjih regionalne politike.«
(4. člen).

Kohezijske regije

Kohezijska regija je funkcionalna teritorialna enota namenjena izvajanju regionalne politike EU, ki obsega politiko strukturnih skladov in Kohezijskega sklada EU. Kohezijske regije določi Evropska komisija na predlog vlade o teritorialni členitvi ozemlja Republike Slovenije na ravni NUTS 2 po postopku določenem z uredbo EU o oblikovanju skupne klasifikacije statističnih teritorialnih enot. V kohezijski regiji se ustanovi razvojni svet kohezijske regije, v katerega izvolijo po dva predstavnika pokrajinski sveti z območja kohezijske regije, po enega predstavnika pa imenujejo Vlada Republike Slovenije, združenja delodajalcev, sindikati in kmetijska zbornica, italijanska in madžarska narodna skupnost in nevladne organizacije. Pri izvajanju programov EU na ravni kohezijske regije opravlja naloge nadzornega odbora razvojni svet kohezijske regije. Organ upravljanja operativnih programov kohezijske regije je državni organ, pristojen za regionalni razvoj, ali njegova enota, pristojna za območje kohezijske regije. (6. člen).

Strategija razvoja Slovenije, državni razvojni program, drugi dokumenti razvojnega načrtovanja in programski dokumenti za Evropsko unijo. Strategija razvoja Slovenije je strateški razvojni dokument vlade, ki na podlagi razvojnih dosežkov in izzivov v državi ter svetovnih in evropskih trendov opredeljuje vizijo razvoja, razvojne cilje, strateške usmeritve in prioritete razvojne politike ter temeljne naloge vlade za njihovo uresničevanje. Strategija razvoja Slovenije je sintezni indikativni dokument, ki upošteva ekonomske, socialne, kulturne, prostorske, okoljske, regijske, sektorske in druge razvojne možnosti in omejitve. Državni razvojni program je izvedbeni dokument razvojnega načrtovanja, ki s strategijo razvoja Slovenije sprejete strateške usmeritve in razvojne prioritete operativno razdeli na indikativno finančno ovrednotene programe, pri čemer upošteva oziroma zajame tudi vse druge dokumente razvojnega načrtovanja ter za njih predvidi tudi ustrezne (nacionalne in mednarodne, javne in zasebne) vire financiranja. Pri pripravi programov državni razvojni program upošteva sprejete mednarodne obveznosti, pravila EU, zlasti pri črpanju sredstev evropskega proračuna, ter razvojne pobude regij in civilne družbe. Razvojni programi pokrajin morajo biti usklajeni s strategijo razvoja Slovenije, z državnim razvojnim programom in tudi drugimi dokumenti razvojnega načrtovanja. (7. člen).

Razvojni program pokrajine

Z razvojnim programom pokrajine se uskladijo razvojni cilji na področju gospodarskega, socialnega, izobraževalnega, javnozdravstvenega, prostorskega in okoljskega ter kulturnega razvoja v pokrajini

ter določijo instrumenti in viri za njihovo uresničevanje. Priprava ali dopolnitev razvojnega programa pokrajine se začne s sklepom o njegovi pripravi, ki ga sprejme predsednik pokrajine in ga objavi v uradnem glasilu in na svetovnem spletu. Program priprave razvojnega programa pokrajine sprejme pokrajinski svet. Razvojni program je sestavljen iz strateškega in programskega dela. Sestavine strateškega dela razvojnega programa pokrajine so: analiza stanja in problemov razvoja, skupna regionalna vizija, cilji in usmeritve ter razvojne prioritete pokrajine in prikaz usklajenosti s strateškimi razvojnimi cilji, usmeritvami in prioritetami države. V strateškem delu razvojnega programa se uskladijo tudi vse prostorske strateške vsebine. Sestavine programskega dela razvojnega programa pokrajine so: razvojni programi pokrajinskega pomena s časovnim in finančnim ovrednotenjem ter navedbo predvidenih virov financiranja in pričakovanih razvojnih učinkov, sistemi spremljanja, vrednotenja in nadzora, organiziranost za izvajanje razvojnega programa pokrajine, prikaz aktivnosti za uveljavitev načela partnerstva s socialnimi in lokalnimi partnerji ter s civilno družbo in vključevanje javnosti v postopek priprave in izvajanja razvojnega programa. Razvojni programi obmejnih pokrajin vključujejo tudi programe čezmejnega sodelovanja in programe razvoja slovenske manjšine v zamejstvu. Razvojni programi pokrajin, v katerih živijo avtohtoni narodni skupnosti oziroma romska skupnost, vključujejo programe razvoja območij na katerih živijo te skupnosti. Predlog razvojnega programa pokrajine pošlje predsednik pokrajine v obravnavo občinskim svetom in svetu občin, ki obravnava predlog razvojnega programa pokrajine skupaj s predlogi in mnenji občinskih svetov. Svet občin poda pokrajinskemu svetu poročilo z mnenjem in morebitnimi predlogi sprememb in dopolnitev, ki jih mora pokrajinski svet obravnavati in o njih v postopku sprejema odločiti. Razvojni program sprejme pokrajinski svet najmanj eno leto pred iztekom prejšnjega programskega obdobja, določenega s finančno perspektivo EU. Razvojne naloge, ki zahtevajo novo umestitev v prostor se lahko izvajajo šele po uskladitvi v okviru pokrajinskega prostorskega načrta. (8. člen).

Območni razvojni program

Območni razvojni program se lahko pripravi na pobudo občin, ki so vključene v območno razvojno partnerstvo. Pobudo za pripravo območnega razvojnega programa v pokrajini, ki vključuje občine z narodnostno mešanimi območji, lahko dajeta tudi italijanska in madžarska narodna skupnost. Avtohtoni narodni skupnosti pri pripravi območnega razvojnega programa pokrajine, ki vključuje občine z narodnostno mešanimi območji, dajeta mnenja, predloge in pobude. Območni razvojni program je sestavni del razvojnega programa pokrajine. Cilji območnega razvojnega programa morajo biti usklajeni s cilji razvojnega programa pokrajine in pokrajinskim prostorskim načrtom na obravnavanem območju oba programa pa morata biti pripravljena sočasno. Območni razvojni program se lahko pripravi tudi za območje, ki leži v dveh ali več pokrajinah, pri čemer je treba

upoštevati prejšnji odstavek v razmerju do razvojnih programov in pokrajinskih prostorskih načrtov vseh pokrajin, v katere spada območje, ki ga obsega območni razvojni program. Za območni razvojni program se uporabljajo določbe tega zakona o pripravi razvojnega programa pokrajine. (9. člen).

Posebni ukrepi regionalne politike

Posebni ukrepi regionalne politike se izvajajo kot posebne regionalne spodbude iz proračunov pokrajin, proračunskih postavk organa, pristojnega za regionalni razvoj, in sklada v območjih znotraj pokrajin, ki najbolj zaostajajo v razvoju ali se soočajo z velikimi strukturnimi problemi. Posebni ukrepi regionalne politike so tudi regionalne spodbude podjetjem, občinam, drugim pravnim osebam in posameznikom na podlagi sklepov vlade in pokrajinskih svetov v nujnih nepredvidljivih okoliščinah, do katerih lahko pride zaradi nesreče, izjemno negativnega delovanja trga, posebno težkega socialnega položaja, posebno velike razvojne ogroženosti določenega območja ali zaradi drugih razlogov, ki jih je mogoče utemeljiti kot posebne in nepredvidljive okoliščine. Če se izvaja posebni ukrep regionalne politike iz drugega odstavka tega člena z instrumenti sklada, se sredstva zagotavljajo iz proračunskih postavk organa, pristojnega za regionalni razvoj, na podlagi pogodbe. V tem primeru sprejme vlada sklep o posebnem ukrepu regionalne politike na predlog uprave sklada (14. člen).

b) na področju okolja in prostora

Zakon o prostorskem načrtovanju

Pristojnosti države, pokrajin in občin

Država je pristojna za:

1. določanje ciljev prostorskega razvoja države,
2. določanje izhodišč in usmeritev za načrtovanje prostorskih ureditev na vseh ravneh,
3. načrtovanje prostorskih ureditev državnega pomena in
4. izvajanje nadzora nad zakonitostjo prostorskega načrtovanja na ravni občin in pokrajin.

Pokrajina je pristojna za:

1. določanje izhodišč in ciljev prostorskega razvoja pokrajine,
2. načrtovanje prostorskih ureditev pokrajinskega pomena in
3. določanje izhodišč in usmeritev za načrtovanje na občinski ravni.

Občina je pristojna za:

1. določanje ciljev in izhodišč prostorskega razvoja občine,
2. določanje rabe prostora in pogojev za umeščanje posegov v prostor in
3. načrtovanje prostorskih ureditev lokalnega pomena. (17. člen)

Prostorske ureditve državnega pomena so:

1. prostorske ureditve gospodarske javne infrastrukture državnega pomena in grajenega javnega dobra državnega pomena,
2. prostorske ureditve zaradi varstva okolja, za katere je v skladu s predpisi o varstvu okolja pristojna država,
3. prostorske ureditve na območjih ohranjanja narave, zavarovanih z aktom države in območjih kulturnih spomenikov, ki so razglašeni z aktom države in
4. prostorske ureditve namenjene obrambi in varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami.

Prostorske ureditve pokrajinskega pomena so:

1. prostorske ureditve na področju pokrajinske prometne infrastrukture,
2. prostorske ureditve na področju vodne infrastrukture iz pokrajinske pristojnosti,
3. prostorske ureditve na zavarovanih območjih ohranjanja narave, zavarovanih z aktom pokrajine,
4. prostorske ureditve na zavarovanih območjih kulturnih spomenikov, zavarovanih z aktom pokrajine,
5. prostorske ureditve, ki so namenjene opravljanju gospodarskih in negospodarskih javnih služb širšega pomena, določenih s predpisom pokrajine ali regionalnega pomena, določenih z zakonom, katerih izvedbo financira pokrajina.

Prostorske ureditve občinskega pomena so prostorske ureditve:

1. ki so neposredno namenjene opravljanju občinskih gospodarskih javnih služb,
2. ki so neposredno namenjene opravljanju lokalnih in državnih negospodarskih javnih služb,
3. ki so namenjene opravljanju gospodarskih in negospodarskih dejavnosti,
4. ki so namenjene bivanju,
5. občinskega grajenega javnega dobra,
6. namenjene izkoriščanju mineralnih surovin in
7. druge prostorske ureditve, ki niso prostorske ureditve državnega in pokrajinskega pomena.

Vlada Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: vlada) podrobneje predpiše vrste prostorskih ureditev državnega in pokrajinskega pomena. (18. člen).

Zasnova prostorskega razvoja z usmeritvami za prostorsko načrtovanje na občinski ravni

S pokrajinskim prostorskim načrtom se določi zasnova:

1. omrežja naselij z razmestitvijo dejavnosti,
2. povezave urbanih in podeželskih območij,
3. omrežij in objektov gospodarske javne infrastrukture,
4. območij izkoriščanja naravnih virov in njihove sanacije ter ogroženih območij ter
5. območij arhitekturne identitete, krajinske prepoznavnosti in območij razpršene poselitve.

S pokrajinskim prostorskim načrtom se določijo tudi usmeritve za načrtovanje omrežij, povezav in območij iz prejšnjega odstavka na občinski ravni (32. člen).

Zakon o urejanju prostora

Stanovanjski zakon

Pristojnosti pokrajine

Pokrajina ima na stanovanjskem področju naslednje naloge:

- sprejema in uresničuje pokrajinski stanovanjski program, ki mora biti v skladu z nacionalnim stanovanjskim programom;
- zagotavlja sredstva za graditev, pridobitev in oddajanje neprofitnih stanovanj ter stanovanjskih stavb;
- spodbuja različne oblike zagotavljanja lastnih in najemnih stanovanj;
- zagotavlja sredstva za subvencioniranje najemnine in za izredno pomoč pri uporabi stanovanja;
- zagotavlja pogoje za razvijanje različnih oblik gradnje in prenove z ustrezno zemljiško in normativno politiko;
- sprejema usmeritve za projektiranje, gradnjo in prenovo stanovanj, ki izhajajo iz njenih lokalnih posebnosti, vključno z zunanjim videzom stanovanjskih stavb;
- določa dovoljene dejavnosti, ki se lahko opravljajo v delu stanovanja (35. člen).

Pokrajina zagotavlja pridobivanje najemnih in lastnih stanovanj zlasti:

- s soinvestitorstvom s Stanovanjskim skladom Republike Slovenije, javnim skladom;
- z rentnim odkupom stanovanj in njihovim oddajanjem v najem;
- s prodajo stanovanj na časovni zakup (finančni lizing);
- s sovlaganjem javnih in zasebnih investorjev in podobno;
- s sredstvi državnega proračuna;

- s sredstvi, namenjenimi za regionalni razvoj ter razvoj podeželja;
- s sredstvi Evropske unije in podobno (35. člen).

Pokrajinski stanovanjski sklad

Pokrajina lahko zaradi zagotavljanja javnega interesa na stanovanjskem področju ustanovi javni stanovanjski sklad, ki skrbi zlasti za:

- uresničevanje pokrajinskega stanovanjskega programa
- spodbujanje razvoja stanovanjske infrastrukture;
- gospodarjenje s stanovanji, stanovanjskimi hišami in stavbnimi zemljišči;
- gradnjo, nakup, prenovu in vzdrževanje neprofitnih stanovanj;
- zagotavljanje posojil z ugodno obrestno mero za gradnjo, nakup ali prenovu stanovanj in stanovanjskih hiš. (35. člen).

Zakon o ohranjanju narave

Pokrajina ima na področju varstva naravnih vrednot lokalnega pomena naslednje naloge:

- načrtuje ustanavljanje zavarovanih območij in sprejemanje drugih ukrepov varstva naravnih vrednot lokalnega pomena, ki se nanašajo na območja dveh ali več občin;
- ustanavlja zavarovana območja in sprejema druge ukrepe varstva naravnih vrednot lokalnega pomena, ki se nanašajo na območja dveh ali več občin;
- zagotavlja upravljanje zavarovanih območij, ki jih je ustanovila, in izvaja v njih ustanoviteljske pravice ter druga upravičenja določena s tem zakonom;
- popularizira varstvo naravnih vrednot lokalnega pomena (37. člen).

Občina izvaja naloge varstva naravnih vrednot lokalnega pomena, ki ne sodijo med naloge pokrajine iz prejšnjega odstavka. Lokalne skupnosti na zavarovanih območjih, ki so jih ustanovile, izvajajo tudi naloge ohranjanja biotske raznovrstnosti, določene s tem zakonom in predpisi, izdanimi na njegovi podlagi (37. člen).

Pokrajina zagotavlja sodelovanje občin, ki so na zavarovanem območju, ki ga je ustanovila, pri upravljanju tega območja na način določen s tem členom (39. člen).

Zakon o varstvu okolja

Okoljske dajatve so prihodek državnega, pokrajinskega oziroma občinskega proračuna in sicer:

- okoljske dajatve zaradi odlaganja nevarnih odpadkov so prihodek državnega proračuna;

- okoljske dajatve zaradi obremenjevanja zraka zaradi emisije toplogrednih plinov so prihodek proračuna pokrajine, na območju katere ima zavezanec sedež oziroma stalno prebivališče;
- okoljske dajatve zaradi obremenjevanja okolja z odpadnimi vodami, obremenjevanja okolja zaradi ravnanja s komunalnimi odpadki in obremenjevanja okolja zaradi odlaganja odpadkov so prihodek proračuna občine, na območju katere ima zavezanec sedež oziroma stalno prebivališče.« (59. člen)

Zakon o vodah

Naloge države, pokrajin in občin

Upravljanje z vodami in vodnimi ter priobalnimi zemljišči je v pristojnosti države, razen tistih nalog, za katere so po tem zakonu pristojne pokrajine in občine. (63. člen).

Obratovanje, vzdrževanje in spremljanje stanja vodne infrastrukture, namenjene varstvu pred škodljivim delovanjem voda, je na vodah 1. in 2. reda obvezna pokrajinska gospodarska javna služba. (73. člen).

Pokrajina kot obvezno gospodarsko javno službo na vodah 1. in 2. reda zagotavljajo vzdrževanje vodnih in priobalnih zemljišč. (75. člen).

Pokrajina zagotavlja izvajanje javnih gospodarskih služb iz tega zakona na vodah 1. in 2. reda. (77. člen).

c) na področju prometa

Zakon o javnih cestah

Državne ceste so v lasti Republike Slovenije, pokrajinske ceste so v lasti pokrajin, občinske ceste pa so v lasti občin. Glede na pomen za promet in povezovalne funkcije v prostoru, se državne ceste kategorizirajo na avtoceste in hitre ceste, pokrajinske ceste na glavne ceste I. in II. reda ter regionalne ceste I., II. in III. reda, občinske ceste pa na lokalne ceste in javne poti. Kategorizacija načrtovanih novih državnih cest, načrtovanih rekonstrukcij obstoječih državnih cest ter posledične spremembe kategorizacije državnih cest se na podlagi meril za kategorizacijo iz četrtega odstavka tega člena in predpisov o urejanju prostora določijo v prostorskem načrtu Republike Slovenije. Kategorizacija načrtovanih novih pokrajinskih cest, načrtovanih rekonstrukcij obstoječih pokrajinskih cest ter posledične spremembe kategorizacije pokrajinskih cest se na podlagi meril za kategorizacijo iz četrtega odstavka tega člena in predpisov o urejanju prostora določijo v prostorskem načrtu pokrajine. Kategorizacija načrtovanih novih občinskih cest, načrtovanih rekonstrukcij obstoječih

občinskih cest ter posledične spremembe kategorizacije občinskih cest se na podlagi meril za kategorizacijo iz četrtega odstavka tega člena in predpisov o urejanju prostora določijo v prostorskem načrtu občine (81. člen).

Način opravljanja rednega vzdrževanja in organiziranja obnavljanja državnih cest določi Vlada Republike Slovenije, način rednega vzdrževanja in organiziranja obnavljanja pokrajinskih cest določi pokrajina, način rednega vzdrževanja in organiziranja obnavljanja občinskih cest pa občina (83. člen).

Zakon o varnosti cestnega prometa

č) na področju gospodarstva

Zakon o spodbujanju razvoja turizma

Načrtovanje, organiziranje in izvajanje politike spodbujanja razvoja turizma na ravni pokrajin in turističnega območja je v pristojnosti pokrajin in občin. Pokrajine in občine lahko opravljajo naloge iz prvega odstavka tega člena preneseno na pravne osebe, ki so pridobile status za delovanje v javnem interesu v skladu s 15. členom tega zakona. Pri načrtovanju, organiziranju in izvajanju politike spodbujanja razvoja turizma na ravni pokrajin in turističnega območja, pokrajine in občine upoštevajo usmeritve Strategije slovenskega turizma (93. člen).

Sredstva za načrtovanje, organiziranje in izvajanje politike spodbujanja razvoja turizma na ravni pokrajin in turističnega območja se zagotavljajo v proračunih pokrajin in občin, iz namenskih virov financiranja spodbujanja razvoja turizma v pokrajini in na ravni turističnih območij, opredeljenih v drugem odstavku tega člena in iz drugih virov (93.a člen).

Zakon o rudarstvu

Energetski zakon

d) na področju kmetijstva, gozdarstva in prehrane

Zakon o kmetijstvu

Zakon o kmetijskih zemljiščih

Sredstva za izvedbo arondacijskega postopka zagotavljajo:

- lastniki arondiranih zemljišč,
- občina iz proračuna,
- Republika Slovenija iz proračuna,

- pokrajina iz proračuna,
- Evropska unija iz proračuna,
- iz drugih virov (148.a člen).

Sredstva za komasacijo zagotavljajo:

- lastniki zemljišč s komasacijskega območja;
- občina iz proračuna;
- pokrajina iz proračuna;
- Republika Slovenija iz proračuna;
- Evropska unija iz proračuna;
- iz drugih virov (150. člen)

Sredstva za izvedbo melioracije iz tega zakona zagotavljajo:

- lastniki kmetijskih zemljišč na melioracijskem območju;
- Republika Slovenija iz proračuna;
- pokrajina iz proračuna;
- občina iz proračuna občine;
- Evropska unija iz proračuna;
- iz drugih virov (152. člen).

Zakon o zaščiti živali

Zagotovitev zavetišča je lokalna zadeva javnega pomena, ki jo kot javno službo zagotavljajo občine ali pokrajina, če je s predpisom pokrajine zagotavljanje zavetišča opredeljeno kot lokalna zadeva širšega ali pokrajinskega pomena. Občina ali pokrajina mora v zavetišču zagotoviti eno mesto na vsakih začetih 800 registriranih psov na območju občine ali pokrajine (155. člen).

Zakon o divjadi in lovstvu

Zakon o gozdovih

Zakon o morskem ribištvu

Zakon o živinoreji

e) na področju visokega šolstva in znanosti

Zakon o raziskovalni in razvojni dejavnosti

Raziskovalni in razvojni programi regionalnega pomena.

Pokrajina sprejme v skladu z nacionalnim raziskovalnim in razvojnim programom pokrajinski raziskovalni in razvojni program, ki določa:

- ukrepe regionalnega pomena za uresničevanje raziskovalnega in razvojnega programa,
- finančni načrt za posamezen ukrep pokrajinskega programa,
- način nadzora nad izvajanjem ukrepov pokrajinskega programa ter
- postopke za spremljanje in vrednotenje pokrajinskega raziskovalnega in razvojnega programa (186. člen).

Zakon o visokem šolstvu

Programi regionalnega pomena

Pokrajina sprejme v skladu z nacionalnim programom visokega šolstva pokrajinski program visokega šolstva, ki določa:

- ukrepe regionalnega pomena za razvoj visokega šolstva,
- finančni načrt za posamezen ukrep pokrajinskega programa,
- način nadzora nad izvajanjem ukrepov pokrajinskega programa ter
- postopke za spremljanje in vrednotenje pokrajinskega programa visokega šolstva (187. člen).

f) na področju šolstva

Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja

Določanje izvajalcev

Izvajalce izobraževalnega programa osnovnošolskega izobraževanja, razen izobraževalnih oziroma vzgojnih programov zasebnih šol oziroma zasebnih domov za učence, določi občina oziroma več občin, če se tako dogovorijo. Izvajalce izobraževalnih programov osnovnega glasbenega izobraževanja določa občina ali pokrajina. Izvajalce izobraževalnih programov za nižje in srednje poklicno in srednje strokovno izobraževanje, za gimnazije, maturitetni ter poklicni tečaj, izvajalce vzgojnih programov dijaških domov ter vzgojnega programa domov za učence, razen izobraževalnih oziroma vzgojnih programov zasebnih šol oziroma dijaških domov, določi pokrajina s soglasjem ministra. Izvajalce študijskih programov višjih strokovnih šol določi pokrajina s soglasjem ministra. Izvajalce programov zavodov za otroke in mladostnike s posebnimi potrebami določi minister. Minister lahko odredi izvajalce katerega koli programa, če ugotovi, da je to potrebno z vidika razvojnih potreb države na področju vzgoje in izobraževanja, njenega gospodarstva, otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami ali potreb narodnosti. Ustanovitelj javnega zavoda je dolžan zagotoviti izvajanje tako dodeljenega programa v šolskem letu, ki sledi datumu izdaje odredbe ministra, in ga financirati v skladu s tem zakonom. Minister določi obseg sofinanciranja izvajanja

programa iz državnega proračuna, če programa zaradi premajhnega števila udeležencev ni mogoče zagotavljati s financiranjem na podlagi splošnih normativov in standardov oziroma metodologij za določanje obsega sredstev na udeleženca izobraževanja. Minister je dolžan obravnavati predlog za izdajo odredbe iz prejšnjega odstavka, ki ga poda italijanska oziroma madžarska samoupravna narodna skupnost (188. člen).

Izdaja soglasja ministra k določitvi izvajalcev izobraževalnih programov

Izvajalce izobraževanih programov iz tretjega odstavka 16. člena tega zakona ter število prostih vpisnih mest določi pokrajina, ko k določitvi pridobi soglasje ministra. Minister zavrne izdajo soglasja, če bi določitev novega izvajalca programa povzročila bistven presežek prostih vpisnih mest glede na razvojne in zaposlitvene potrebe v državi oziroma v posameznem delu države in bi s tem ogrozila izvajanje že dodeljenih programov. Pokrajina lahko zmanjša število vpisnih mest oziroma prekliče dodelitev programa posameznemu izvajalcu izobraževalnih programov samo po predhodni pridobitvi soglasja ministra. Minister zavrne izdajo soglasja k preklicu dodelitve, če bi z ukinitvijo nastal primanjkljaj vpisnih mest za poklice, ki so pomembni z vidika razvojnih in zaposlitvenih potreb države. V primeru iz prejšnjega odstavka minister določi tudi obseg sofinanciranja iz državnega proračuna, če programa zaradi premajhnega števila udeležencev ni mogoče zagotavljati s financiranjem na podlagi splošnih normativov in standardov oziroma metodologije za določanje obsega sredstev na udeleženca izobraževanja. V vlogi za izdajo soglasja iz prejšnjih odstavkov pokrajina navede razloge, ki utemeljujejo izdajo soglasja zlasti z vidika razvojnih in zaposlitvenih potreb države in pokrajine. Vloga se poda najpozneje sedem mesecev pred začetkom šolskega leta, na katero se soglasje nanaša. Minister lahko zmanjša število vpisnih mest za določen program v posamezni pokrajini oziroma prekliče soglasje k določitvi izvajalca, če presežek vpisnih mest povzroča čezmerno izobraževanje določenih profilov, ki niso v skladu z zaposlitvenimi in razvojnimi potrebami države. Ministrstvo pred vpisom vsako leto objavi skupen razpis za vpis v začetni letnik in v maturitetni tečaj izvajalcev izobraževanih programov iz tretjega odstavka 16. člena tega zakona najpozneje šest mesecev pred začetkom šolskega leta (189. člen).

Nadzor nad kakovostjo

Nadzor nad kakovostjo izvajanja vzgojno-izobraževalnega dela ne glede na ustanoviteljstvo opravlja ministrstvo z merili in postopki za ugotavljanje in zagotavljanje kakovosti v vrtcih in šolah na nacionalni ravni, evalvacijo izvajanja programov ter z nacionalnimi preverjanji znanj (zunanje preverjanje znanja, matura) (190. člen).

Javne zavode s področja vzgoje in izobraževanja ustanavljajo občine, pokrajine oziroma država (192. člen).

Ustanovitelj javnih vrtcev oziroma šol

Javne vrtce, domove za učence in osnovne šole ustanavljajo občine. Javne glasbene šole, ki izvajajo program osnovnega glasbenega izobraževanja, ustanavlja občina ali pokrajina. Domove za učence, poklicne šole, javne srednje tehniške in srednje strokovne šole ter dijaške domove ustanavlja in ukinja pokrajina v soglasju z državo. Javne višje strokovne šole ustanavlja in ukinja pokrajina. Javno gimnazijo ustanavlja in ukinja s soglasjem države pokrajina, lahko pa tudi mestna občina v soglasju s pokrajino in državo. Javne zavode za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami in javne šole za tujce ustanavlja država. Italijanska oziroma madžarska samoupravna narodna skupnost je soustanoviteljica javnih vrtcev oziroma šol, ki se ustanovijo za vzgojo in izobraževanje v jeziku narodne skupnosti oziroma za dvojezično vzgojo in izobraževanje. Ministrstvo zavrne izdajo soglasja iz tretjega in petega odstavka tega člena, če bi ustanovitev nove šole povzročila bistven presežek prostih vpisnih mest glede na razvojne in zaposlitvene potrebe v državi oziroma v posameznem delu države in bi s tem ogrozila učinkovitost poslovanja izvajalcev, katerim je bil program že dodeljen v izvajanje oziroma je bilo na dodelitev že izdano soglasje. Vloga za soglasje iz tretjega in petega odstavka se poda najpozneje sedem mesecev pred začetkom šolskega leta, na katero se soglasje nanaša, najprej pa ob načrtovanju investicij na področju vzgoje in izobraževanja (193. člen).

Iz državnega proračuna se zagotavljajo tudi sredstva za investicije v vzgojno-izobraževalne zavode, katerih ustanovitelj je država. Iz državnega proračuna se zagotavljajo sredstva za plačilo morebitnih višjih stroškov za oddelke v vrtcih, osnovnih in srednjih šolah, kjer se pri vzgojnem delu uporablja italijanski jezik oziroma kjer vzgojno delo poteka dvojezično v slovenskem in madžarskem jeziku, in sicer v skladu z normativi in standardi oziroma metodologijo za določanje obsega sredstev na udeleženca izobraževanja. Iz državnega proračuna se zagotovi sofinanciranje ne glede na ustanoviteljstvo zavoda za izvajanje programov, ki so pomembni z vidika razvojnih in zaposlitvenih potreb države, pa ga zaradi premajhnega števila udeležencev izobraževanja ni mogoče zagotoviti s financiranjem na podlagi splošnih normativov in standardov oziroma metodologije za določanje obsega sredstev na udeleženca izobraževanja (šesti odstavek 16. in četrti odstavek 16.a člena). Iz državnega proračuna se lahko zagotovi sofinanciranje ne glede na ustanoviteljstvo zavoda tudi za:

- investicije in investicijsko vzdrževanje tistih vzgojno-izobraževalnih zavodov, ki so v posebnem interesu države z vidika razvojnih potreb države in njenega gospodarstva, njihova porazdelitev med pokrajinami pa ni enakomerna;
- investicije, potrebne za odpravo posledic naravnih nesreč, požarov in drugih izrednih dogodkov, ki onemogočijo normalen potek vzgojno-izobraževalnega dela;
- sofinanciranje nakupa opreme, s katero se spodbuja uporaba novih tehnologij in didaktičnih pripomočkov (196. člen).

Obseg sredstev iz proračuna pokrajin

Iz sredstev proračuna pokrajin se zagotavljajo plače s prispevki in davki ter drugi osebni prejemki na podlagi sistemizacije in zasedbe delovnih mest v skladu z zakonom, normativi in standardi oziroma metodologijo za določanje obsega sredstev na udeleženca izobraževanja ter s kolektivno pogodbo ter plače s prispevki in davki in drugi osebni prejemki za pripravnike:

- glasbenim šolam za izvedbo programa osnovnega glasbenega izobraževanja,
- domovom za učence in dijaškim domovom za vzgojno dejavnost,
- poklicnim, srednjim tehničkim in srednjim strokovnim šolam,
- gimnazijam in
- višjim strokovnim šolam (197. člen).

Iz sredstev proračuna pokrajin se zagotavljajo sredstva za materialne stroške v skladu z normativi in standardi oziroma metodologijo za določanje obsega sredstev na udeleženca izobraževanja:

- domovom za učence in dijaškim domovom za vzgojno dejavnost,
- glasbenim šolam za izvedbo programa osnovnega glasbenega izobraževanja, če je ustanovitelj pokrajina,
- poklicnim, srednjim tehničkim in drugim strokovnim šolam,
- gimnazijam in
- višjim strokovnim šolam (197. člen).

Iz proračuna pokrajin se zagotavljajo tudi sredstva za investicije in investicijsko vzdrževanje ter opremo v glasbenih šolah, v poklicnih, srednjih tehniških in drugih strokovnih šolah, gimnazijah, višjih strokovnih šolah, dijaških domovih, domovih za učence in v drugih zavodih, katerih ustanovitelj je pokrajina. Če je ustanovitelj gimnazije mestna občina, sredstva iz prvega, drugega in tretjega odstavka tega člena v celoti ali v določenem deležu zagotavlja mestna občina v skladu s pogodbo, ki

jo skleneta mestna občina in pokrajina. Iz proračuna pokrajin se zagotavljajo tudi sredstva za dejavnosti in naloge, ki so potrebne za opravljanje dejavnosti vzgoje in izobraževanja:

- del prispevkov za pokojninsko zavarovanje za vajence z učno pogodbo,
- del prispevkov za invalidsko zavarovanje vajencev, dijakov in študentov višjih šol za primer nesreče pri praktičnem izobraževanju,
- za delovanje šolskih knjižnic in mediotek za zavode, katerih ustanovitelj je pokrajina,
- sredstva za obšolske dejavnosti vajencev in dijakov,
- sredstva za raziskovalno in inovativno dejavnost dijakov, vajencev in študentov višjih šol,
- sredstva za obvezne zdravniške preglede dijakov, vajencev in študentov višje strokovne šole zaradi praktičnega pouka oziroma praktičnega izobraževanja,
- sredstva za posebne oblike dela z nadarjenimi dijaki ter študenti višjih šol.
- sredstva za učenje slovenščine za tujce, vključene v redno srednješolsko izobraževanje,
- sredstva za poučevanje maternega jezika za tujce, vključene v redno srednješolsko izobraževanje (197. člen).

Ne glede na prejšnje odstavke, pokrajina ne krije tistih stroškov glasbenim šolam v primeru, ko je ustanovitelj glasbene šole občina (197. člen).

Razporeditev stroškov med pokrajinami

Pokrajina krije stroške iz prejšnjega člena za tiste udeležence izobraževanja, ki imajo stalno prebivališče na njenem območju. Ob vpisu pokrajina sporoči ostalim pokrajinam podatke o vpisanih udeležencih izobraževanja iz druge pokrajine in izstavi zahtevek za povračilo stroškov v skladu z metodologijo, ki jo predpiše ministrstvo (197. člen).

Iz proračuna pokrajine se na podlagi izvršilnega naslova zagotavljajo sredstva za poravnavo odškodnine za škodo, nastalo pri vzgojno izobraževalnem delu in s tem povezanimi dejavnostmi in aktivnostmi, javnim vzgojno-izobraževalnim zavodom, katerih ustanoviteljica je pokrajina. Iz proračuna občin se na podlagi izvršilnega naslova zagotavljajo sredstva za poravnavo odškodnine za škodo, nastalo pri vzgojno izobraževalnem delu in s tem povezanimi dejavnostmi in aktivnostmi, javnim vzgojno-izobraževalnim zavodom, katerih ustanoviteljica je občina. Javnim vzgojno-izobraževalnim zavodom, katerih ustanovitelj je, krije izdatke iz prejšnjega odstavka tega člena država (198. člen)

Zagotovitev dokončanja izobraževanja

Država je dolžna zagotoviti dokončanje izobraževanja otrok iz zasebne šole, ki zaradi prenehanja financiranja iz javnih sredstev ne izvaja več javno veljavnega programa. Če gre za zasebno šolo na ravni izobraževanja, kjer imata pristojnost ustanavljanja javnih zavodov oziroma financiranja občina in pokrajina, zagotovita dokončanje izobraževanja občina oziroma pokrajina (200. člen)

Premoženjski skladi

Za gospodarjenje z nepremičninami, ki so javna lastnina in se uporabljajo za opravljanje vzgoje in izobraževanja, lahko občina, pokrajina oziroma država ustanovi premoženjski sklad. Premoženje sklada iz prejšnjega odstavka je sestavni del premoženjske bilance občine, pokrajine oziroma države (201. člen).

Zakon o gimnazijah

Zakon o poklicnem in strokovnem izobraževanju

Sredstva za plačilo prispevkov za zavarovanje dijakov pri praktičnem pouku in pri praktičnem usposabljanju z delom za primer poškodbe pri delu in poklicne bolezni zagotavlja pokrajina (207. člen).

Zakon o višjem strokovnem izobraževanju

Javno šolo ustanovi pokrajina kot javni izobraževalni zavod ali kot organizacijsko enoto izobraževalnega zavoda (208. člen).

Javne šole si morajo k številu predlaganih vpisnih mest pridobiti soglasje pokrajine (209. člen).

Javna šola si mora k sklepu o omejitvi vpisa pridobiti soglasje pokrajine (210. člen).

Zakon o izobraževanju odraslih

Javne organizacije za izobraževanje odraslih ustanovi občina, lahko pa tudi pokrajina (211. člen).

Med izobraževalne programe in dejavnosti iz drugega odstavka tega člena spadajo infrastrukturne dejavnosti v izobraževanju odraslih, ki obsegajo svetovalno delo izvajalcev izobraževanja odraslih, publicistično dejavnost, mednarodno sodelovanje, razvoj javne službe in druge naloge, pomembne za razvoj dejavnosti izobraževanja odraslih (212. člen).

Letni program pokrajin

Izvajanje nacionalnega programa se določi z letnimi programi, ki ga sprejmejo pokrajine. Letni programi določajo izobraževalne programe, ki se financirajo iz sredstev pokrajin, obseg in vrsto dejavnosti, potrebnih za njegovo uresničevanje, obseg sredstev, ki se zagotovijo v proračunih pokrajin. Med izobraževalne programe in dejavnosti iz prejšnjega odstavka tega člena spadajo:

- izobraževalni programi osnovnošolskega izobraževanja za odrasle, ki niso zaključili tega izobraževanja,
- izobraževalni programi za pridobitev prvega poklica za odrasle, ki so zaključili samo osnovnošolsko izobraževanje,
- program desetega leta, ki obsega enoletno dopolnjevanje osnovnošolske izobrazbe za odrasle, ki ne nadaljujejo izobraževanja, in izobraževalni programi iz drugega odstavka 7. člena tega zakona ter
- infrastrukturne dejavnosti v izobraževanju odraslih, ki obsegajo svetovalno delo izvajalcev izobraževanja odraslih, publicistično dejavnost, mednarodno sodelovanje, razvoj javne službe in druge naloge, pomembne za razvoj dejavnosti izobraževanja odraslih (213. člen).

Letni program občin

Letne programe lahko sprejmejo tudi občine (213. člen).

Izvajanje letnih programov omogočajo pristojna ministrstva, pokrajine oziroma skladi, lahko pa tudi občine. V ta namen:

- odločajo o razmestitvi programov,
- objavljajo javne razpise za izvajanje letnih programov in sklepajo pogodbe,
- spremljajo izvajanje letnega programa in sprejemajo ukrepe, ki so potrebni za njegovo izvajanje,
- dodeljujejo sredstva za financiranje izobraževalnih programov in infrastrukturnih dejavnosti in
- opravljajo druge naloge, določene z letnim programom (214. člen).

Sredstva za izvajanje letnega programa se zagotavljajo iz državnega proračuna, proračunov pokrajin, lahko pa tudi iz sredstev občin (v nadaljnjem besedilu: javna sredstva) in iz drugih virov (215. člen).

Iz državnega proračuna se v skladu z normativi in standardi ter obsegom izobraževanja zagotavljajo sredstva za izvedbo programov, določenih z letnim programom izobraževanja odraslih, ki ga sprejme Vlada Republike Slovenije (216. člen).

Proračun pokrajin

Obseg sredstev

Iz proračuna pokrajin se za javne organizacije za izobraževanje odraslih, ki jih je ustanovila pokrajina, v skladu z normativi in standardi ter obsegom izobraževanja zagotavljajo sredstva za izvedbo programov, določenih z letnim programom izobraževanja odraslih, ki ga sprejme pokrajina, in sicer za:

- za investicije v javne organizacije za izobraževanje odraslih, katerih ustanoviteljica je pokrajina,
- za materialne stroške ter za investicijsko vzdrževanje in obnovo nepremičnin in opreme v javnih organizacijah za izobraževanje odraslih, katerih ustanoviteljica je pokrajina,
- javnim organizacijam za izobraževanje odraslih za plače s prispevki in davki za andragoške in druge strokovne delavce organizatorje izobraževanja, na podlagi sistemizacije in zasedbe delovnih mest v skladu z zakonom ter kolektivno pogodbo, odvisno od obsega izobraževanja po izobraževalnih programih, določenih z letnim programom izobraževanja odraslih,
- za kritje stroškov za izvajanje izobraževalnih programov, ki obsegajo sredstva za plače, avtorske honorarje in materialne stroške za izvedbo programov oziroma dela teh stroškov, kadar za posamezne izobraževalne programe ni zagotovljeno financiranje iz drugih javnih sredstev v celoti, in za izobraževalne programe, ki se sofinancirajo najmanj do tretjine iz drugih virov,
- za opravljanje infrastrukturnih dejavnosti, ki obsegajo sredstva za plače, avtorske honorarje in materialne stroške ter
- za druge namene, določene z letnim programom (217. člen).

Iz proračuna občine se za javne organizacije za izobraževanje odraslih, ki jih je ustanovila občina, v skladu z normativi in standardi ter obsegom izobraževanja zagotavljajo sredstva za izvedbo programov, določenih z letnim programom izobraževanja odraslih, ki ga sprejme občina, in sicer:

- za investicije v javne organizacije za izobraževanje odraslih, katerih ustanoviteljica je občina,
- za materialne stroške ter za investicijsko vzdrževanje in obnovo nepremičnin in opreme v javnih organizacijah za izobraževanje odraslih, katerih ustanoviteljica je občina,
- javnim organizacijam za izobraževanje odraslih za plače s prispevki in davki za andragoške in druge strokovne delavce organizatorje izobraževanja, na podlagi sistemizacije in zasedbe delovnih mest v skladu z zakonom ter kolektivno pogodbo, odvisno od obsega izobraževanja po izobraževalnih programih, določenih z letnim programom izobraževanja odraslih,

- za kritje stroškov za izvajanje izobraževalnih programov, ki obsegajo sredstva za plače, avtorske honorarje in materialne stroške za izvedbo programov oziroma dela teh stroškov, kadar za posamezne izobraževalne programe ni zagotovljeno financiranje iz drugih javnih sredstev v celoti, in za izobraževalne programe, ki se sofinancirajo najmanj do tretjine iz drugih virov,
- za opravljanje infrastrukturnih dejavnosti, ki obsegajo sredstva za plače, avtorske honorarje in materialne stroške ter
- za druge namene, določene z letnim programom (219. člen).

Izvajalce letnega programa izberejo pristojna ministrstva, pokrajine ali občine (220. člen).

g) na področju zdravja

Zakon o zdravstveni dejavnosti

Mrežo javne zdravstvene službe na sekundarni ravni zagotavljajo pokrajine, določi jo Republika Slovenija po predhodnem mnenju zainteresirane pokrajine. Mrežo javne zdravstvene službe na terciarni ravni določi in zagotavlja Republika Slovenija (222. člen).

Pogoje, način, mrežo in organiziranost nujne medicinske pomoči določi minister, pristojen za zdravje. Pokrajina usklajuje delovanje nujne medicinske pomoči na svojem območju (223. člen).

Bolnišnico ustanovi pokrajina ali več pokrajin za območje ene ali več pokrajin, skladno z merili iz drugega odstavka 4. člena tega zakona (224. člen).

Bolnišnico, ki poleg dejavnosti splošne ali specialne bolnišnice opravlja tudi dejavnost klinik, kliničnih inštitutov ali kliničnih oddelkov ustanovi Republika Slovenija skupaj s pokrajino ali več pokrajinami (225. člen).

Za izvajanje nalog iz prejšnjega člena se za območje Republike Slovenije ustanovi Inštitut za varovanje zdravja, za svoje območje pa pokrajina ali več pokrajin ustanovijo pokrajinski zavod za zdravstveno varstvo (226. člen).

Za izvajanje nalog pokrajinski zavod za zdravstveno varstvo opravlja naslednje naloge:

- spremlja in proučuje zdravstveno stanje in raven zdravja prebivalstva, vključno z dejavniki, ki vplivajo na zdravje;
- izvaja in koordinira ukrepe za obvladovanje nalezljivih bolezni v skladu s posebnim zakonom;
- koordinira nacionalne preventivne programe za zgodnje odkrivanje obolenj;

- usposablja, koordinira in usklajuje izvajalce programov promocije zdravja;
- razvija nove programe promocije zdravja za pokrajino (226. člen).

Koncesijo za opravljanje javne službe v zdravstveni dejavnosti na sekundarni ravni podeli z odločbo minister, pristojen za zdravje, s soglasjem pokrajinskega organa pristojnega za zdravstvo (227. člen).

Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju

Pokrajina, občina in mesto v skladu s svojimi pravicami in dolžnostmi zagotavljajo pogoje za uresničevanje zdravstvenega varstva na svojem območju (228. člen).

Republika Slovenija iz proračuna zagotavlja sredstva za:

- spremljanje in proučevanje zdravstvenega stanja in ravni zdravja prebivalstva, vključno z dejavniki, ki vplivajo na zdravje;
- spremljanje in proučevanje pojava nalezljivih bolezni in drugih masovnih groženj zdravju ter predlaganje, uvajanje in nadzor ukrepov za obvladovanje teh groženj;
- oblikovanje ukrepov za izboljšanje zdravja ter spremljanje izvajanja in ocenjevanje učinkovitosti teh ukrepov s pripravo predlogov za izboljšanje;
- osveščanje, izobraževanje in vzpodbujanje posameznikov za zdrav način življenja;
- dejavnost javnega zdravja na nacionalni ravni (229. člen).

Pokrajina na svojem območju zagotavlja sredstva za:

- spremljanje in proučevanje zdravstvenega stanja in ravni zdravja prebivalstva, vključno z dejavniki, ki vplivajo na zdravje;
- spremljanje učinkovitosti, dostopnosti in kakovosti dela sistema zdravstvenega varstva s pripravo predlogov za izboljšanje stanja;
- osveščanje, izobraževanje in vzpodbujanje posameznikov za zdrav način življenja;
- uresničevanje programov za krepitev zdravja;
- dejavnost javnega zdravja (230. člen).

Pokrajina za javne zdravstvene zavode, ki jih je ustanovila, zagotavlja sredstva za investicije in za druge obveznosti, določene z zakonom in z aktom o ustanovitvi (230. člen).

Pokrajina ustanovi Svet za zdravje pokrajine, ki ima naslednje naloge:

- spremlja in proučuje podatke o zdravju prebivalstva ter o dejavnikih, ki vplivajo na zdravje;
- obravnava vprašanja s področja zdravstvenega varstva, ki zahtevajo medpodročno reševanje;

- zagotavlja strokovno pomoč pokrajinskim organom pri uresničevanju nalog, ki se nanašajo na družbeno skrb za zdravje (230. člen).

Zakon o preprečevanju uporabe prepovedanih drog in obravnavi uživalcev prepovedanih drog

h) na področju kulture

Zakon o uresničevanju javnega interesa za kulturo

Pristojnosti pokrajin in občin

Pokrajine in občine zagotavljajo najmanj tiste javne kulturne dobrine, ki jih določajo posebni zakoni (knjižničarstvo, varstvo kulturne dediščine, arhivska dejavnost ipd.), podpirajo ljubiteljske kulturne dejavnosti, vključno s tistimi, ki so namenjene kulturni integraciji manjšinskih skupnosti in priseljencev, ter zadovoljujejo tudi druge kulturne potrebe prebivalcev, ki jih ugotovijo s svojimi programi za kulturo. Ne glede na prejšnji odstavek, pokrajine in občine zagotavljajo tudi javne kulturne dobrine širšega pomena (uprizoritvene umetnosti, vizualne umetnosti, novi mediji ipd.), če je to mogoče glede na objektivne okoliščine, kot so število prebivalcev, gospodarska moč, prostorske in kadrovske zmožljivosti, oziroma če to izhaja iz kulturne tradicije pokrajin in občin (241. člen)

Javne kulturne dobrine širšega pomena

Občini, ki zagotavlja javne kulturne dobrine širšega pomena ali je ustanoviteljica javnega zavoda, ki zagotavlja javne kulturne dobrine širšega pomena, tudi za potrebe prebivalcev sosednjih ali vseh občin v pokrajini, in je to v javnem interesu pokrajine, pokrajina zagotavlja ustrezna dodatna sredstva. Če občina iz prejšnjega odstavka s tem soglaša, lahko pokrajina z odlokom prevzame zagotavljanje javnih kulturnih dobrin širšega pomena na svojem območju in ustanoviteljske pravice v javnem zavodu, skupaj z javno kulturno infrastrukturo in stvarnim premoženjem javnega zavoda oziroma premoženjem, s katerim upravlja javni zavod. Če vlada na predlog ministra, pristojnega za kulturo, ugotovi, da se v okviru zagotavljanja javnih kulturnih dobrin širšega pomena iz prejšnjih odstavkov tega člena opravljajo posamezne naloge ali programi, ki so v javnem interesu države, z odločbo določi višino in namen dodatnih sredstev, ki se občini ali pokrajini zagotovijo iz državnega proračuna (242. člen).

Javne kulturne dobrine lokalnega pomena

Če se občina ali pokrajina z ministrom, pristojnim za kulturo, dogovorita, da javni zavod, ki ga je ustanovila država in ima sedež na območju občine ali pokrajine, zagotavlja javne kulturne dobrine, ki

so v interesu občine ali pokrajine, sklene občina ali pokrajina v skladu s 93. členom tega zakona z javnim zavodom pogodbo, s katero mu zagotovi ustrezna sredstva iz svojega proračuna (243. člen).

Država načrtuje, gradi in vzdržuje javno kulturno infrastrukturo v lasti države, pokrajine načrtujejo, gradijo in vzdržujejo javno kulturno infrastrukturo v lasti pokrajin in občine javno kulturno infrastrukturo v lasti občin (244. člen).

Zakon o knjižničarstvu

Sredstva pokrajin pri sofinanciranju knjižnic

Pokrajina zagotavlja splošnim knjižnicam s sedežem na območju pokrajine sredstva za sofinanciranje nabave knjižničnega gradiva in celotna sredstva za posebne naloge osrednjih območnih knjižnic iz 27. člena tega zakona. Če osrednja območna knjižnica nima sedeža v pokrajini, potem pokrajina zagotavlja osrednji območni knjižnici, ki v javni knjižnični mreži opravlja posebne naloge tudi za splošne knjižnice v tej pokrajini, delež sredstev, sorazmeren številu prebivalstva, če se ne dogovori drugače s pokrajino, v kateri je sedež osrednje območne knjižnice, ki opravlja posebne naloge tudi za pokrajino brez sedeža take knjižnice (247. člen).

Zakon o skladu Republike Slovenije za ljubiteljske kulturne dejavnosti

Pokrajine zagotavljajo strokovno pomoč za razvoj ljubiteljskih kulturnih dejavnosti, sofinancirajo programe širšega lokalnega pomena ter zagotavljajo:

- pripravo strokovnih podlag za strateško delovanje pokrajine v ljubiteljski kulturi,
- izvajanje sprejete nacionalne kulturne politike na področju ljubiteljske kulture v pokrajini,
- strokovno usmerjanje in promoviranje ljubiteljske kulture z izobraževanjem, prireditvami in založništvom v pokrajini,
- izpeljavo javnih razpisov za sofinanciranje ljubiteljskih kulturnih dejavnosti v pokrajini,
- strokovno organizacijsko pomoč ljubiteljskim kulturnim društvom oziroma njihovim zvezam, skupinam in posameznikom pri izvajanju njihovih ljubiteljskih kulturnih dejavnosti ter pomoč občinam pri zagotavljanju pogojev za izvedbo kulturnih prireditev,
- prostorske pogoje za delovanje društev, skupin in posameznikov, ki izvajajo ljubiteljske kulturne programe širšega lokalnega pomena (250. člen).

Zakon o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva ter arhivih

Pogodba med občino in pokrajinskim arhivom

Če občina ne ustanovi lastnega arhiva, hrani njeno javno arhivsko gradivo na podlagi medsebojne pogodbe pokrajinski arhiv, ki deluje na območju občine (259. člen).

i) na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami

Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami

Pristojnosti pokrajine

V pokrajinski pristojnosti so:

- urejanje sistema zaščite, reševanja in pomoči na območju pokrajine v skladu s tem zakonom;
- izdelava ocen ogroženosti zaradi naravnih in drugih nesreč v pokrajini, ki lahko prizadenejo dve ali več občin ter načrtov zaščite in reševanja za te nesreče;
- usmerjanje priprav in aktivnosti za osebno in vzajemno zaščito glede na ogroženost pokrajine in organiziranje svetovalne službe po potrebi;
- sprejemanje programov, določanje in izvajanje ukrepov zaščite in reševanja;
- organiziranje, opremljanje, usposabljanje in vodenje sil za zaščito, reševanje in pomoč ob nesrečah, ki prizadenejo dve ali več občin v pokrajini, oziroma pomoč ob nesreči, ki prizadene posamezno občino ali sosednje pokrajine;
- ocenjevanje škode zaradi naravnih in drugih nesreč na območju pokrajine;
- sodelovanje s sosednjimi pokrajinami na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami;
- mednarodno sodelovanje na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v skladu s tem zakonom (274. člen).

Pokrajine in občine zagotavljajo sredstva za financiranje svojih nalog varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami tako kot za druge naloge iz svoje pristojnosti (299. člen).

Zakon o varstvu pred požarom

Zakon o gasilstvu

Naloge pokrajine

Na pokrajine se lahko prenese opravljanje nalog gasilstva, ki so pomembne za varstvo pred požarom in drugimi nevarnostmi, kot so nakup, vzdrževanje in hramba gasilske zaščitne in reševalne opreme za zahtevnejše intervencije, velike požare in druge velike nesreče (316. člen).

Stroški intervencije gasilskih enot, nastali med intervencijo zunaj območja občine, za katero so ustanovljene, se krijejo iz proračuna pokrajine, če je bila intervencija izvedena na podlagi pokrajinskega načrta zaščite in reševanja oziroma na podlagi odločitve pokrajinskega poveljnika

CRP Konkurenčnost Slovenije 2006-2013: V5-0461: Vloga medobčinskega sodelovanja pri učinkovitejši investicijski dejavnosti občin

Civilne zaščite, oziroma iz proračuna Republike Slovenije, če je bila intervencija izvedena na podlagi državnega načrta zaščite in reševanja ali odločitve državnega poveljnika Civilne zaščite (320. člen).

Zakon o varstvu pred utopitvami

Država, pokrajine in občine so dolžne spodbujati izvajanje ukrepov in dejavnosti za preprečevanje nevarnosti utopitev (326. člen).

j) na področju notranjih zadev

Zakon o tujcih

Zakon o mednarodni zaščiti

B) PRENOS NALOG IZ DRŽAVNE PRISTOJNOSTI V IZVRŠEVANJE POKRAJINAM

a) upravne naloge s področja gospodarstva

Zakon o rudarstvu

Zakon o kmetijstvu

Zakon o vinu

Zakon o dedovanju kmetijskih gospodarstev

Zakon o urejanju prostora

Zakon o graditvi objektov

Zakon o ohranjanju narave

č) naloge gradbenih inšpektorjev

Zakon o graditvi objektov

Zakon o javnih cestah

e) izvrševanje nalog na področju socialnega varstva, dela in družine

Zakon o socialnem varstvu

Iz proračuna Republike Slovenije se financirajo:

- dejavnosti, potrebne za delovanje in razvoj sistema socialnega varstva iz 6. člena tega zakona;
- institucionalno varstvo otrok in mladoletnikov z zmerno, težjo ali težko motnjo v duševnem razvoju;
- denarne socialne pomoči;
- investicije v socialnovarstvene zavode za usposabljanje;
- skupne naloge socialnega varstva iz programa, ki ga vsako leto določi državni zbor;
- naloge socialne zbornice iz 77. člena tega zakona;

- naloge, ki jih skupnosti iz 68. a člena tega zakona opravljajo kot javno pooblastilo;
- javni socialno varstveni programi, namenjeni preprečevanju zasvojenosti, ki vključuje mrežo terapevtskih skupnosti in drugih programov, ki omogočajo nastanitev za uživalce drog in drugih oblik zasvojenosti ter mreža materinskih domov in zavetišč za ženske, žrtve nasilja;
- razvojni in dopolnilni programi, pomembni za državo, in sodelovanje z nevladnimi organizacijami (358. člen).

Financiranje socialnovarstvene dejavnosti iz proračuna pokrajine

Iz proračuna pokrajine se financirajo:

- usposabljanje in delo pod posebnimi pogoji;
 - socialna preventiva;
 - prva socialna pomoč;
 - osebna pomoč:
 - pomoč družini za dom;
 - pravice družinskega pomočnika;
 - izvajanje javnih pooblastil;
- institucionalno varstvo odraslih duševno in telesno prizadetih oseb ter starejših oseb, kadar je upravičenec oziroma drug zavezanec delno ali v celoti oproščen plačila;
- pomoč družini na domu, najmanj 50 odstotkov celotnih stroškov storitve in v višini, za katero je upravičenec oziroma drug zavezanec delno ali v celoti oproščen plačila;
- investicije v socialnovarstvene zavode, razen v socialnovarstvene zavode za usposabljanje;
- javni socialnovarstveni programi, razen tistih, ki so financirani iz proračuna Republike Slovenije;
- razvojni in eksperimentalni programi, pomembni za pokrajino in sodelovanje z nevladnimi organizacijami (359. člen).

Za prenesene državne naloge v pristojnost pokrajin iz prvega odstavka tega člena se zagotovijo sredstva iz državnega proračuna. Če pokrajina ne financira katere od storitev oziroma programov iz prvega odstavka tega člena, jih financira Republika Slovenija na njen račun. Sredstva za financiranje pravic in prispevkov oziroma storitev in pomoči iz prvega odstavka tega člena se financirajo iz proračuna pokrajine, na območju katere ima upravičenec do storitev in pomoči prijavljeno stalno prebivališče. Ne glede na določbo prejšnjega odstavka, se stroški storitve iz četrte alineje prvega odstavka tega člena v primeru prijave stalnega prebivališča na naslovu socialnovarstvenega zavoda na podlagi četrtega odstavka 8. člena Zakona o prijavi prebivališča (Uradni list RS, št. 59/06 – uradno

prečiščeno besedilo) financirajo iz proračuna pokrajine, v kateri je imel upravičenec prijavljeno stalno prebivališče pred prijavo stalnega prebivališča na naslovu zavoda (359. člen).

Iz proračuna občine se financirajo razvojni in dopolnilni programi, pomembni za občino in sodelovanje z nevladnimi organizacijami (360. člen).

Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti

Zakon o izvajanju rejniške dejavnosti

Sredstva za izvajanje rejniške dejavnosti se zagotavljajo v proračunih pokrajin. Za izvrševanje nalog pokrajin pri izvajanju rejniške dejavnosti se pokrajinam zagotavljajo sredstva iz državnega proračuna v skladu z zakonom, ki ureja financiranje izvrševanja prenesenih nalog iz državne pristojnosti (374. člen).

Sredstva, potrebna za usposabljanje, se zagotavljajo v proračunu pokrajine, na območju katere ima kandidat za rejnika stalno prebivališče (375. člen).

Regionalizacija – napredek ali zgolj širitev birokracije?

Slovenija se z vprašanjem regionalizacije ukvarja še vse od osamosvojitve ter vzpostavitve lastnega sistema lokalne samouprave v prvi polovici devetdesetih let dvajsetega stoletja.

Regije naj bi v osnovi zagotavljale lažje sodelovanje med občinami, njihovo povezovanje ter učinkovitejše zagotavljanje vseh tistih javnih storitev in dobrin, ki so predvidene v pravni ureditvi vendar je zaradi razdrobljenosti zagotavljanje teh storitev.

Ob sistematični delitvi občin na vedno manjše smo sočasno priča tudi sistematičnim poskusom oblikovanja širših samoupravnih skupnosti, pokrajin, s katerimi bi poskušali rešiti problem drobljenja občin na neučinkovite teritorialne enote. Vendar pa podobno neučinkovitost kaže tudi projekt razvoja slovenskih regij, ki se vleče že od slovenske osamosvojitve dalje, ko se je začela reforma slovenske lokalne samouprave. Je pa tema postala aktualnejša v času vstopa v Evropsko unijo. Zadeva je deloma povezana tudi z aktualno notranje politično situacijo ki pa je ne smemo podcenjevati. V prvem delu se bomo osredotočili predvsem na nekatere evropske vidike, ki jih v kontekstu regionalizacije pogosto medsebojno neustrezno zamenjujemo, kar je v preteklosti že povzročilo kar nekaj, predvsem političnih, zapletov ter nejasnosti zaradi nepoznavanja različnih konceptov s strani širše javnosti. Zanimiv je argument že obstoječe regionalizacije v Sloveniji na podlagi občutka pripadnosti prebivalcev določenemu širšemu okolju (glej Vlaj, 2006: 259).

V času pred in ob vstopu v Evropsko unijo se je veliko govorilo o evropski regionalizaciji ter o tem, kako naj bi se na podlagi oblikovanja evropskih regij delila sredstva evropskih skladov, zaradi česar je bila za vse ta (evropska) regionalizacija zelo pomembna. Predvsem politično, kajti dejansko so bile evropske regije določene s strani evropske skupnosti in imajo za sabo relativno jasne kriterije določanja, pri čemer pa se poskuša upoštevati nacionalno situacijo.

To o čemer govorimo so evropske statistične regije (NUTS), ki so v prvi vrsti vezane predvsem na zbiranje statističnih podatkov in njihovega agregiranja v okviru Evropskega urada za statistiko. Seveda pa se teh podatkov in regionalizacije zaradi večje primerljivosti in transparentnosti poslužujejo tudi drugi uporabniki. NUTS regionalizacija ima v osnovi tri regionalne nivoje in ničelni nivo, ki je v vsakem primeru država članica. Nekatere izmed držav članic (npr. Luksemburg) se zaradi svoje majhnosti ne delijo na podnivoje. Za nadaljnjo delitev pa velja, da NUTS1 obsega 3-7 mio. prebivalcev, NUTS2 800.000 do 3 mio. prebivalcev in NUTS3 pa ima med 150.000 in 800.000 prebivalcev. K populacijskemu pogoju so dodani še nekateri drugi pogoji, vezani na zaključenost posameznega območja in podobno. Na podlagi populacijskega kriterija je popolnoma jasno, da je tudi na prvem nivoju v Sloveniji možna samo ena regija, na drugem pa sta možni ena ali dve regiji, pri čemer je prihajalo tudi do največjih zapletov – predvsem na račun ljubljanske urbane regije. Posledično je Evropska unija bolj ali manj samostojno določila, da je Slovenija tako ali tako premajhna ter tudi na drugem nivoju osnovala samo eno evropsko statistično regijo (Pinterič, 2006: 382-383). S 1.1. 2008 pa se je situacija na področju slovenskih NUTS regij spremenila tako, da ima Slovenija dve NUTS2 regiji, ki poskušata oblikovati dve razvojno čimbolj enakovredni regiji, utemeljeni na značilnostih gospodarstva, pri čemer eno regijo predstavlja območje, ki se v veliki meri lahko identificira s prevladovanjem sekundarnih, terciarnih in kvartalnih gospodarskih dejavnosti, drugo regijo pa zaznamuje prevladovanje primarnih in sekundarnih gospodarskih dejavnosti. Na tretjem regijskem nivoju je v primeru Slovenije evropska statistična regionalizacija sledila slovenskim statističnim regijam, s čimer je zagotovila najbolj enostaven način pridobivanja statističnih podatkov na podlagi že razdelane metodologije, s čimer se sledi načelu celoviti zaokroženosti posameznih regij (vsaj navidezno). Prednostim in slabostim statističnih regij v Sloveniji bomo več pozornosti namenili v nadaljevanju, vsekakor pa tak model zagotavlja relativno dobro rešitev tako z vidika zbiranja statističnih podatkov kot z vidika na podlagi NUTS3 regij opredeljenega porazdeljevanja sredstev Evropske unije. Evropska regionalizacija sicer nima neposrednega vpliva na trenutne razprave o številu regij v Sloveniji ter njihovi vlogi. Predstavlja pa dober temelj, na katerega bi se lahko oprla logična argumentacija bodoče regionalne ureditve v Republiki Sloveniji, predvsem v kolikor naj bi regionalizacija sledila namenu čimbolj skladnega regionalnega razvoja ter uspešnemu črpanju

evropskih sredstev in ne zgolj nekaterim političnim ciljem, kot to nakazuje trenutna razprava o številu slovenskih regij oziroma pokrajin. Iz tega vidika bi bilo potrebno razmisliti ali geografsko spreminjanje obstoječih regij dejansko ponuja toliko prednosti pred obstoječo statistično-evropsko regionalizacijo, da je zaradi tega potrebno ustvarjati dodaten model regij, ki bo sicer služil drugemu namenu, kateremu bi verjetno enako dobro lahko služil v okviru že obstoječe in uveljavljene regionalne razdelitve. V okviru predvidenega ustanavljanja pokrajin v Sloveniji slednje sodijo na evropski NUTS3 nivo, medtem ko v večini evropskih držav zaradi velikosti regiji ter njihovega statusa v okviru političnega sistema te označujejo v okviru NUTS2 kategorije (Vlaj, 2006: 159).

Regije v Sloveniji: nacionalna perspektiva

Predhodni del je predstavil nekatere najpomembnejše elemente in zunanje vplive, katere mora (oziroma naj bi jih) upoštevala Slovenija pri oblikovanju pokrajin oziroma lastni regionalizaciji. V tem delu bomo poskušali osvetliti nekatere predloge vzpostavitve pokrajin, ki se pojavljajo kot morebitne rešitve. Glede na to, da gre na tej točki predvsem za politično vzpostavitev sistema regij v Sloveniji, bomo podali zgolj nekatere vsebinske predpostavke in pomisleke, katere bo (bi) morala politična struktura upoštevati, da bi dobili ustrezen regionalni okvir za spodbujanje razvoja vseh območij.

Pravna osnova iz katere izhajamo je spremenjena Ustava RS (Junij 2006), v kateri je v 143. členu zapisano, da jih ustanovi država z zakonom, ki se sprejema z ustavno (dvotretjinsko) večino in v katerem določi njihove osnovne attribute, kot so ime, sedež in območje z namenom, da se v tem okviru rešuje probleme, ki presegajo okvire delovanja posamezne občine. Država na pokrajine prenese določene naloge iz državne pristojnosti ter je dolžna za njihovo izvajanje zagotoviti sredstva. Zaradi političnih interesov se ustanavljanje pokrajin opravičuje kot "potrebne tudi zaradi primerljivosti Slovenije z državami Evropske unije. Potreba za vzpostavitev pokrajin pa se kaže tudi zaradi čezmejnega sodelovanja regionalnih skupnosti. Regionalna samouprava je eden temeljev demokratičnih držav, bistveni sestavni del države in primerna raven oblasti za učinkovito uresničevanje subsidiarnosti." Tovrstna formulacija je seveda pretirana, saj obstaja resen dvom v takšno učinkovitost regij. Enako neresnična so vsa zagotovila, da vzpostavitev pokrajin ne bo imela učinkov za proračun, saj gre zgolj za reorganizacijo dela delokroga občin, države in upravnih enot.

Od tu naprej je mogoče stvari razumeti kot nedokončani premislek, saj je predlog bil predlog Zakona o pokrajinah v postopku druge obravnave zavržen. Vsekakor pa je dejstvo, da bo potrebno v nekem trenutku zelo jasno povedati, kakšna bo osnovna vloga občin, z izjemo organiziranja osnovnošolske in

predšolske dejavnosti je večina dejavnosti takih, da zadevajo širše območje (komunala, infrastruktura, okoljski, razvojni in podobni načrti). Glede na to, da je trenutno v Sloveniji 210 občin, po vsej verjetnosti nobena izmed njih ni oblikovana na način, da bi samostojno pokrivala širše zaokroženo območje (morda z izjemo nekaterih večjih občin). V tem primeru občine izgubijo praktično vso svojo funkcijo in postanejo predvsem lepotna maska decentralizacije ob sočasni dejanski centralizaciji politične in druge moči v 6-16 regijskih centrih (kar je dejansko slabše kot izhodiščni položaj pred letom 1994). Dejstvo (izhajajoče iz same narave razmerij med jedrom in periferijo) je namreč, da centri vedno težijo k samorazvoju in zanemarjajo periferijo. Na drugi strani to seveda omogoča bistveno manjšo razdrobljenost delovanja ter zagotovitev zadostne kompetentnosti pokrajin, da je izvedba večjih projektov možna in bistveno bolj racionalna. Sočasno je predvidena tudi sprememba položaja upravnih enot, ki bi po vsej verjetnosti postale izpostave pokrajin na ožjih območjih in bi še vedno opravljale večinsko iste naloge. Prenos storitev upravnih enot za državljane na občine zaradi pomanjkanja virov slednjih ne pride v obzir, po drugi strani pa ukinitve ali morebitno zmanjšanje števila upravnih enot pomeni večjo oddaljenost upravnih enot za državljane. Vsekakor pa bodo pokrajine predstavljale resno finančno breme za državni proračun in predvsem davkoplačevalce, saj bo ob približno enakem obsegu števila zaposlenih na občinah, ne bistveno spremenjenim stanjem upravnih enot in ob vzpostavitvi novega nivoja javne uprave potrebno zagotoviti dodatna sredstva za njihovo delovanje. Na to opozarja tudi Vlaj (2006: 266), ko opozarja na prerazporeditev pristojnosti med posameznimi ravni upravljanja ter posledično tudi prerazporejanju finančnih virov.

Različni modeli regionalizacije in različne študije predstavljajo možnosti od 3 do 16 (celo 30) pokrajin, pri čemer se trenutni predlogi najpogosteje nagibajo k številki 14 (glej Vlaj 2006: 265-269). Z vidika relativno uravnoteženega razvoja, temelječega na razvojnih možnostih posameznega območja je manj kot 8 pokrajin nerealno, po drugi strani pa je preveliko število pokrajin zgolj povečevanje proračunskega bremena. Za primerjavo lahko navedemo, da ima sosednja Avstrija skupno devet dežel (Dunaj z okolico kot samostojna enota) na štirikratni površini Slovenije. Na to opozarja tudi Plut (2004: 27), ko ugotavlja, da bi bilo najprimernejše število pokrajin s strokovnega vidika 8, medtem ko 14 pokrajin dejansko predstavlja bolj oviro kot pa spodbudo regionalnemu razvoju.

Najbolj tehnično podkrepljena utemeljitev je za 12 pokrajin, ki bi pokrivala ozemlje že obstoječih statističnih regij. S tovrstno regionalizacijo se popolnoma izognemo predvsem političnemu faktorju nastajanja regij ter povečevanju stroškov pri naknadnem merjenju ekonomske učinkovitosti posameznih območij, saj se ekonomsko stanje meri na ravni teh dvanajstih regij tako za nacionalni

kot tudi Evropski statistični urad. S tem poleg politične regionalizacije (postavljanja mej pokrajin na podlagi predvidenega obnašanja volilnega telesa) izognemo tudi nejasnostim pri merjenju ekonomskih učinkov novih pokrajin. Sočasno pa te pokrajine sovpadajo tudi z t.i. NUTS3 regijami, ki so pomembne tudi z vidika razdeljevanja evropskih sredstev. Politična regionalizacija govori v prid osmim pokrajinam na podlagi volilnih obstoječih volilnih enot, pri čemer se bi ponovno izognili dodatnemu iskanju možnosti za novo vzpostavljanje političnih razmerij in zanemarjanje dejanskega pomena pokrajin v Sloveniji. Plut (2004: 27-34) v tem kontekstu preferira osem pokrajin ter opozarja, da je regionalizacija z 12 pokrajinami problematična zaradi izrazito privilegiranega razvojno izhodiščnega položaja Osrednjeslovenske pokrajine. Po drugi strani pa tudi Vlaj (2006: 273) pritrjuje pomenu upoštevanja različnih faktorjev oblikovanja regijskih meja, med katere poleg različnih družbenih elementov prišteva tudi obstoj obstoječe statistične regionalizacije. Za statistično regionalizacijo Slovenije je namreč značilno, da ne upošteva dnevnih migracij prebivalstva v zadostni meri, še manj pa razvoja regionalnih identitet ter je s tega vidika absolutno tehnicistična (o razmerju med regionalnimi identitetami ter statistično regionalizacijo glej Pinterič, 2006: 387-390).

Oblast pri oblikovanju pokrajin molči o dejanskih stroških nove ravni v Slovenskem političnem sistemu, ki ga bodo predstavljale plače zaposlenih uradnikov ter honorarji ali plače voljenih predstavnikov (ta sredstva se bodo zagotavljala iz davkoplačevalskega denarja). Ustanovitev pokrajin je v precejšnji meri politični projekt, ki bo omogočil manever v smeri prerazporejanja odvečnih državnih uradnikov na nižji nivo za potrebe prikazovanja nižjega števila zaposlenih v državni upravi, ne pa tudi javni, pri čemer je med obema terminoma pomembna vsebinska razlika (Glej poglavje o javni upravi). Drugi razlog pokrajinizacije je vzpostavitev dodatnega političnega nivoja, ki bo sicer imel moč učinkovitejšega delovanja predvsem na področju sodelovanja z Evropsko unijo, vendar pa se postavlja vprašanje ali bo resnično spodbujal pro-evropsko usmeritev ali pa bo zgolj predstavljal novo birokratsko-politično oviro nekaterim občinam pri učinkovitem izvajanju njihovih interesov. Vemo namreč, da so manjše občine z visoko stopnjo motivacije v preteklih letih celo opravičile svoj obstoj ter zagotovile razvoj področja, ki je v preteklosti bolj ali manj stagniralo na račun razmerja med centri in periferijo nekdanjih občin. Tipičen tovrsten primer predstavljajo nekatere pomurske občine, ki so v preteklosti bile zgolj periferija večjih občin, po odcepitvi pa so postale razvojno aktivne in so s sicer omejenimi viri začele razvijati lastno okolje.

V prihodnjem razdelku bomo podrobneje predstavili tudi osnutek zakona o pokrajinah ter opozorili na njegove prednosti in slabosti z vidika osnovnega namena vzpostavitve pokrajin – to je enakomerne regionalnega razvoja na celotnem področju Republike Slovenije.

Regije v Sloveniji: analiza dopolnjenega predloga zakona o pokrajinah

Predhodno smo pregledali temelje regionalizacije na evropski ravni ter nekatere politične ter druge predpostavke slovenske regionalizacije oziroma pokrajinizacije. V zadnjem sklopu tega poglavja dodajamo še krajši pregled temeljnih načel predloga zakonske ureditve o pokrajinah v Sloveniji ter ga osvetljujemo v kontekstu aktualne družbene situacije.

Prvi pomemben vsebinski sklop zakona je vzpostavitev same regionalne samouprave, pri čemer se opredeljuje glavne mehanizme pokrajinske samouprave, ki se izvaja posredno preko občinskega sveta ter neposredno s strani državljanov, ki lahko sodelujejo pri vodenju pokrajin preko referendumov ter drugih z zakonom določenih oblik neposredne participacije državljanov.

Število sedežev prvega pokrajinskega sveta se določa z zakonom o ustanovitvi pokrajine (v istem zakonu se določa tudi območje, ime in sedež pokrajine). Pokrajinski svet ima lahko od 33 do 55 članov glede na število prebivalcev v pokrajini, pri čemer je pomemben podatek o fiktivnem izračunu na 2 mio populacijo, ki kaže, da je ob razdelitvi na regije po 150.000 prebivalcev možnih 14 pokrajin in ob najmanjšem številu članov pokrajinskega sveta (33) to skupno predstavlja 462 članov pokrajinskih svetnikov, kar je 77 več, kot če bi pokrajinski sveti 7-ih pokrajin s po približno 300.000 prebivalci imeli po 55 pokrajinskih svetnikov. Pokrajinski svet mora vedno sestavljati liho število svetnikov, pri čemer zakon na področju avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti zagotavlja po eno mesto za predstavnika te skupnosti. Pokrajinski sveti imajo predviden petletni mandat. Zakon za podrobnosti o začetku in koncu mandатов pokrajinskih svetnikov napotuje na smiselno uporabo zakona o lokalni samoupravi v delu, ki se nanaša na mandat občinskih svetnikov.

Ena izmed pomembnih nalog pokrajinskega sveta so volitve predsednika pokrajine (izmed članov pokrajinskega sveta), poleg tega pa sprejema vse pomembne akte s področja delovanja pokrajine (sprejemanje proračuna in zaključnega računa, statuta, poslovnika pokrajinskega sveta (sprejetje z dvotretjinsko večino), prostorskih aktov pokrajine, programe razvoja, odloke ter druge predpise), uresničuje ustanoviteljske pravice v razmerju do javnih zavodov, podjetij, skladov in drugih institucij, ki jih ustanovi – v kolikor ni drugače določeno. Sočasno pa nadzoruje tudi delo predsednika, ki je pokrajinskemu svetu odgovoren.

Predsednika pokrajine se s tajnim glasovanjem izvoli na prvi seji pokrajinskega sveta z absolutno večino, v kolikor nihče ne dobi absolutne večine, se drugi krog volitev med prvima dvema kandidatom ponovi še na isti seji. V kolikor pokrajinski svet ne izvoli predsednika pokrajine na prvi seji, se volitve ponovi v 15 dneh, volitve potekajo javno, glasuje pa se za kandidate, o katerih se je na prvi seji glasovalo v drugem krogu, predsednik pa je v tem primeru izvoljen z večino opredeljenih glasov navzočih članov pokrajinskega sveta (relativna večina). V kolikor tudi v tem primeru predsednik ni izvoljen, se razume, da se je pokrajinski svet razpustil in pokrajinska volilna komisija razpiše predčasne volitve v pokrajinski svet. Enaka procedura se uporablja tudi v primeru predčasnega prenehanja funkcije predsednika pokrajine. Predsednik pokrajine predstavlja in zastopa pokrajino in je izvršilni organ pokrajinskega sveta, sočasno pa predstavlja pokrajinski svet ter sklicuje in vodi seje pokrajinskega sveta. Predsednik pokrajine ima glede na vsebino sorodno funkcijo kot župan na občinski ravni. Pokrajinski svet lahko na predlog tretjine članov razreši predsednika (ob tem predsedniku ne preneha mandat pokrajinskega svetnika) in izvoli novega z absolutno večino, če sočasno na isti seji izvoli novega predsednika, kateremu mora-j o podpredsednik-i ponuditi svoj odstop.

Člani pokrajinskega sveta, predsednik ter podpredsedniki pokrajine so pokrajinski funkcionarji, pri čemer člani pokrajinskega sveta opravljajo svojo funkcijo nepoklicno in lahko posamično na letni ravni prejmejo sejnine v višini 10 % letne plače predsednika pokrajine, ki funkcijo opravlja poklicno, medtem ko o načinu opravljanja funkcije podpredsednika odloča pokrajinski svet na predlog predsednika pokrajine. Opravljanje funkcije pokrajinskega svetnika ni združljivo z delom v pokrajinski upravi, z državnimi funkcijami v vladi, ministrstvih ter funkcijo župana. Funkcija predsednika pokrajine (in podpredsednika, če to funkcijo opravlja poklicno) ni združljivo z delom v državni, pokrajinski ali občinski upravi, državnimi funkcijami ali funkcijami župana in podžupana. Predsednik in poklicni podpredsednik pokrajine do sejin nista upravičena. Višino plače poklicnih pokrajinskih funkcionarjev določi državni zbor RS v okviru zakona o sistemu plač v javnem sektorju.

Naslednji pomemben organ so sveti občin, katere sestavljajo župani in županje s področja pokrajin ter je posvetovalno telo in lahko daje mnenje pokrajinskemu svetu s področij regionalnih razvojnih programov, regionalne prostorske politike ter drugih vsebin, ki jih pokrajine urejajo kot lokalne zadeve širšega pomena. V teh zadevah lahko v osmih dneh po sprejeti odločitvi svet občin zahteva od pokrajinskega sveta, da o zadevi ponovno odloča ter lahko vloži predloge sprememb v obliki amandmajev, o katerih mora občinski svet odločati.

Med druga, z zakonom predpisana, delovna telesa sodijo komisija za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja ter odbor za proračun, na območju narodnostnih manjšin pa še svet za uresničevanje pravic italijanske oziroma madžarske narodnostne skupnosti, na območjih pokrajin, kjer se v občinske svete voli romske svetnike, pa se ustanovi komisijo za romska vprašanja. Po lastni presoji pa lahko pokrajinski svet ustanovi tudi druga delovna telesa. Predsednik pokrajine in zaposleni v pokrajinski upravi ne morejo biti člani delovnih teles, člani poslovodstev organizacij, ki so uporabniki pokrajinskega proračuna, pa ne morejo biti člani odbora za proračun.

Poleg političnega predstavništva je predviden tudi razvoj pokrajinske uprave, ki jo sestavljajo pokrajinski upravni organi ustanovljeni z odlokom o ustanovitvi pokrajinske uprave, kjer se določi tudi ustrezno delovno področje, medtem ko notranjo organizacijo ter sistematizacijo delovnih mest določi predsednik pokrajine, ki je predstojnik pokrajinske uprave ter kot tak usmerja in nadzoruje delo pokrajinske uprave, katero vodi direktor pokrajinske uprave. Direktorja pokrajinske uprave imenuje ter razrešuje predsednik pokrajine na podlagi predpisov, ki urejajo delovanje javnih uslužbencev. Država je za izvajanje nalog dolžna zagotoviti ustrezno financiranje z zakonom o financiranju pokrajin ter za vse tiste naloge, ki so iz države prenesene na pokrajine, zagotoviti tudi ustrezne finančne vire za njihovo izvajanje (enako kot v primeru občin). Pokrajine lahko na podlagi obstoječega predloga zakona prevzamejo od upravnih enot njihove naloge, pri čemer pa jih zakon obvezuje, da prevzamejo tudi zaposlene, ki so predhodno to delo opravljali v okviru upravnih enot, pri čemer pa zakon nalaga, da prevzem državnih nalog ne sme zmanjšati dostopnosti upravnih storitev za prebivalce.

Med naloge pokrajinske uprave sodi vse, kar ni mogoče urejati na lokalni (občinski ravni) in kjer država ne more urediti zadeve na nacionalni ravni na način, da je mogoča optimizacija za širše celovito področje, pri čemer se vključujejo tako upravne storitve kot inšpekcijski nadzor ter razvojne naloge na vseh področjih razvoja (infrastruktura, izobraževanje, socialna zaščita, itd.).

Pokrajine se združujejo v Združenje pokrajin, kot krovno organizacijo za predstavljanje pokrajinskih interesov pred državnimi organi. Združenje pokrajin je enako kot so same pokrajine, oseba javnega prava.

Glede na predlog prehodnih in končnih določb je bil zakon predviden za sprejetje do začetka leta 2008, medtem ko naj bi bile, z izjemo prenosa nekaterih nalog iz upravnih enot, vse ostale aktivnosti tekoče bile izvedene do začetka leta 2009, kar kaže na politično nujno za ustanovitev pokrajin do konca slovenskega predsedovanja Evropski uniji.

V tem kontekstu je potrebno izpostaviti, da je februarja 2008 zgoraj opisani predlog zakona o pokrajinah padel na obravnavi v Državnem zboru RS, s čimer je postopek politične regionalizacije vsaj začasno blokiran in verjetno odložen do nadaljnjega. S tem ostaja poglavje o regionalizaciji še naprej odprto tako za politično kot tudi strokovno debato. Pri tem je potrebno opozoriti na nastalo zakonsko luknjo, ki je posledica prilagoditve zakonodaje s področja lokalne samouprave na pričakovano ustanovitev pokrajin in na nastalo praznino v tistih primerih, ko so bile določene pristojnosti predvsem mestnih občin v okviru ZLS že prenesene na pokrajine in so zaradi nesprejetja Zpok ostale v zraku. Vsekakor pa ta začasna zaustavitev ustanavljanja pokrajin omogoča pristojnim, da ponovno pretehtajo različne predloge regionalnega organiziranja na način, da bodo novoustanovljene pokrajine v Sloveniji delovale kot pospeševalec regionalnega razvoja in ne zgolj kot dodatna administrativna organizacija. Pri ocenjevanju regionalizacije v tem kontekstu je potrebno upoštevati predvsem tiste elemente, ki izhajajo iz paradigme novega upravljanja javnega sektorja, ki morajo poleg transparentnosti in zakonitosti delovanja postati merilo uspešnosti projekta regionalizacije v Sloveniji. Tukaj imamo v mislih predvsem učinkovitost in ekonomičnost poslovanja, merjeno skozi dodatne proračunske stroške na eni strani ter povečanje različnih družbenih in gospodarskih kazalnikov v primerjavi s situacijo pred uvedbo pokrajin na področju posameznih pokrajin, v ta okvir sodi tudi pridobivanje sredstev Evropske unije za potrebe razvoja infrastrukture ter spodbujanja gospodarskih dejavnosti, dvig BDP na prebivalca znotraj regije, dvig zaposlenosti, izboljšanje izobrazbene strukture in podobno, pri čemer mora biti jasno razvidna razmejitev med vlogo občin ter pokrajin pri izboljšanju situacije. V ta namen je potrebno sočasno z vzpostavitvijo pokrajin v Sloveniji vzpostaviti tudi ustrezno metodologijo evalvacije socio-ekonomskih učinkov regionalizacije, ki bo ustrezna podlaga za oceno uspešnosti regij ter osnova za ustrezno izboljševanje delovanja regij v prihodnosti.

Predlog evalvacije aktivnega delovanja slovenskih regij (ob predpostavki uvedbe regij)

Glede na različne predloge slovenske regionalizacije v preteklosti lahko ugotovimo, da so bili z vidika kvalitetnega delovanja javne uprave nedomišljeni in so predstavljali bolj kot utemeljeno možnost za zagotavljanje pod-nacionalnega razvoja predvsem poskus političnega nagrajevanja vplivnih posameznikov, katerih politične zasluge so bile prevelike, da se jih nagrajuje s položajem na lokalni ravni in premajhne da se jim zagotavlja položaje na državni ravni. V tem pogledu so konkretni predlogi vzpostavljanja regij/pokrajin v Sloveniji predvsem poskus uravnovešenega zagotavljanja

političnih interesov in ne resen vsebinski premislek o pomenu regije, kot teritorialno in družbeno razvojne enote.

V preteklosti je bila opravljena sicer resna strokovna razprava o tem kaj naj bi bile regije, kakša naj bi bila njihova vloga ter katere bi bile ključne spremembe upravno političnega sistema, ki bi bile za vzpostavitev tega nivoja potrebne. Čeprav je znanosti lastno, da ostaja na ravni zamegljenega in splošnega ter ni sposobna konkretnih predlogov in načrtov katere prepušča svobodi urejanja normodajalca oziroma razmerju političnih sil upajoč na ustrezen rezultat. Na tej točki pa znanost navadno odpove, še posebno v primerih, ko je preveč podvržena političnemu pritisku v smislu visoke stopnje osebne ali institucionalne odvisnosti od politične strukture²⁵. Vendar pa je za uspešno uvedbo regij/pokrajin v Sloveniji potrebno zagotoviti ustrezna merila na podlagi katerih bo mogoče preverjati kakovost uvedbe pokrajin in po potrebi zadevo sankcionirati.

Pokrajine naj bi bile v svoji osnovi enote družbeno-ekonomskega razvoja in kot takim bi morala biti postavljena zelo jasna merila uspeha razvoja regij, saj se v nasprotnem primeru poskus regionalizacije razvije v neracionalno porabo davkoplačevalskega denarja.

Za potrebe učinkovitega delovanja regij je potrebno že v samo zakonodajo (glede na to, da ta še vedno ni sprejeta, taka možnost obstaja) uvesti merila uspešnega delovanja regij na področju družbenega in ekonomskega razvoja z elementi trajnosti ter zagotavljanja kakovosti življenja.

Najbolj klasična merila v tem delu so:

- delež rasti BDP
- rast deleža pozitivno poslujočih ekonomskih subjektov
- pozitivna sprememba deleža delovnih mest
- povečanje priliva sredstev Evropske unije v regiji
- zagotavljanje pozitivnega razmerja v korist investicijam in transfernim odhodkom v razmerju do odhodkov stroškov dela in z njimi povezanih stroškov v regionalnem proračunu.

Merila oziroma cilje za kratkoročno, srednjeročno in dolgoročno obdobje postavi za posamezne regije nacionalna ekspertna skupina, ki jo sestavljajo UMAR, SVLR, Statistični urad RS, ter drugi relevantni predstavniki stroke (inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila, Fakulteta za upravo UL,

²⁵ Ta argument je vezan na visoko stopnjo politične aktivnosti znanosti, ki sama po sebi manjša avtonomijo slednje.

Fakulteta za družbene vede UL, Inštitut za javno upravo pri pravni fakulteti UL, Fakulteta za uporabne družbene študije v Novi Gorici...)

Ker pa samo postavljanje kriterijev ni dovolj je potrebno zagotoviti tudi sankcije s katerimi se poskuša negativne rezultate popraviti ter kaznovati »nekakovostne« regijske uprave. Za ta namen se predlaga v primeru, ko regija ne izpolnjuje predvidenih kratkoročnih, srednjeročnih in dolgoročnih ciljev uvedbo sledečih ukrepov:

- odstavitev političnega (voljenega) vodstva regije
- preverjanje odgovornosti upravnega vodstva regije in po potrebi uvedbo vseh ukrepov v zvezi uveljavitvijo kazenske odgovornosti ter odpovedi delovnega razmerja iz krivdnih in izrednih razlogov.
- Imenovanje kriznega upravitelja, ki ima mandat enak odstavljenim voljenim predstavnikom. Krizni upravitelj je za razliko od voljenih predstavnikov imenovan s strani nacionalne ekspertne skupine na podlagi izobrazbe, delovnih izkušenj, programa sanacije in doseganja postavljenih ciljev. Krizni upravitelj ima za obdobje enega leta zamrznjen osebni dohodek, ki se izplača za nazaj v primeru, da je viden napredek pri sanaciji stanja razvojnega neuspeha.

Omenjen način delovanja regij na prvi pogled sicer spominja na zatiranje demokracije²⁶ vendar zagotavlja učinkovito nadzorovanje razvojne vloge regij. V kolikor se slednja ne izvaja na podlagi sistematičnega merjenja učinkov je vzpostavitev regij v Sloveniji samo dodatna birokratizirana upravna struktura, ki neučinkovito porablja davkoplačevalski denar, ki bi lahko bil koristneje uporabljen v občinah na območju regije. To lahko upravičeno trdimo na podlagi dveh ključnih načinov prerezporejanja javnih sredstev za potrebe financiranja regij.

Regije se lahko financirajo s povečanim prilivom davkoplačevalskega denarja, kar avtomatsko pomeni povečanje obstoječih ali uvedbo novih davčnih obremenitev, kar je nesprejemljivo glede na aktualno davčno obremenjenost v razmerju do dejanske kakovosti javnih storitev. Druga možnost je iskanje finančnih rezerv v državnem proračunu, kjer je pričakovano, da so navoljo zgolj minimalna sredstva na podlagi prerazporeditev med posamzenimi postavkami. Tretja bistveno bolj učinkovita opcija (podobno kot povečanje davčne obremenitve) je na podlagi prenosa odgovornosti prekanaliziranje občinskega proračunskega denarja na regionalno raven s čimer se zmanjša možnosti občin za nadaljni razvoj lokalnega okolja. Ne glede na to katera izmed treh možnosti (lahko tudi kot kombinacija) je

²⁶ Kar je v končni fazi še najmanjši problem glede na sodobne odklone od demokratičnih vrednot v svetu in Sloveniji.

uporabljena je potrebno zagotoviti ne samo transparentnost javnih financ na vseh ravneh temveč tudi racionalno ter učinkovito (v smislu doseganja relevantnih razvojnih rezultatov) porabo sredstev.

Financiranje lokalne samouprave

Trdimo lahko, da so Slovenske občine nastale kot produkt boja lokalnih skupnosti za zadostne finančne deleže, ki bi omogočili razvoj posameznega območja. Preden podrobneje analiziramo stanje aktualne ureditve financiranja slovenskih občin je potrebo izpostaviti nekatere faktorje, ki so nedvomno vplivali na drobitev občin iz prvotnih 62 v letu 1991 na 210 do začetka leta 2007 ter v nadaljevnaju seveda tudi na prerazporejanje javnih sredstev.

Prvotne slovenske občine so bile razdeljene na krajevne oziroma četrtne skupnosti (v mestih), katerim je bil dodeljen majhen del sredstev za projekte pomembne za posamezno krajevno skupnost. Ves preostanek denarja pa je pritekal in odtekal iz občinske proračunske blagajne, pri oblikovanju katere so imele posamezne krajevne skupnosti zgolj omejen (minimalen) vpliv, ki jim ni omogočal razvoja območja krajevne skupnosti, ker je bila večina sredstev namenjena širšim občinskim projektom, projektom, ki so se izvajali v naselju sedeža občine in stroškom delovanja občinske uprave. Iz tega vidika je delitev na večje število manjših občin seveda smiselno saj zagotavlja enakomernejšo preredelitev denarja po ozemlju, kot je to veljalo za prvotne občine. Čeprav je tovrstne argumente nemogoče absolutizirati pa je večja finančna avtonomija bila pogosto eden glavnih razlogov za nastajanje novih občin oziroma delitve starih, po drugi strani pa Vlaj (1998: 192) trdi, da je lokalna samouprava brez ustrezne finančne avtonomije zgolj maska brez vsebine. Hkrati pa se poraja vprašanje ali je večje število manjših občin dejansko način ustrezne prerazporeditve sredstev, ki veča finančno samostojnost novonastalih občin ali pa slednje vpenja v odnose odvisnosti v razmerju do centralnega nivoja (države). Grafenauer (2000: 420) opozarja na pomen ustreznega gospodarjenja s premoženjem občin, kot ključnega faktorja uspešnosti njihovega delovanja. Milunovičeva (2005: 126) ugotavlja, da je financiranje slovenskih občin eden največjih problemov slovenske lokalne samouprave, ki močno omejuje njihovo splošno avtonomijo.

Med drugim bomo v razpravi o financiranju slovenskih občin poskušali razdelati nekatere osnovne mehanizme financiranja občin, predstaviti pregled finančnega stanja in opozoriti na morebitne rešitve, ki bi omogočale na eni strani večjo finančno neodvisnost občin od države na drugi strani pa zagotovile zadostna sredstva za nemoteno delovanje občin. Pri tem dopuščamo seveda morebitne

drugačne predloge in se zavedamo, da bi bilo potrebno sestaviti natančne modele, ki bi pokazali dejanske spremembe ob uvajanju sprememb financiranja slovenskih občin.

Finančni viri slovenskih občin v zakonskih okvirih

O finančni avtonomiji občin

Finančna avtonomija občin je ena izmed temeljnih idej sodobnega razvoja občin, zapisana tako v Evroski litini lokalne samouprave, kot poudarjena s strani mednarodne in domače znanstvene javnosti. Problem nastaja pri prelivanju teorije v prakso, kjer se definicija avtonomije v najboljšem primeru reducira na zadostne finančne vire, ki občini omogočajo kritje vseh stroškov, brez da bi morala država zanjo zagotavljati dodatna proračunska sredstva iz naslova finančne izravnave za potrebe doseganja obsega sredstev v okviru primerne porabe. To je klasično državno razumevanje avtonomije občin.

V grobem pa občine s temi sredstvi še zdaleč niso avtonomne, saj nacionalna raven politično-upravne strukture v določenem obsegu določa namene porabe določenih prihodkov (kar ni nujno avtomatsko slabo je pa element vmešavanja v avtonomijo). Delež prihodkov občin iz naslova davka na dohodek je postal za razliko od prej, ko je bil določen v odstotku in se je spreminjal bolj ali manj z zaposlitveno strukturo v občini in glede na migracije, je na podlagi nove ureditve v celoti odvisen od diskrecije ministrstva za finance oziroma od nacionalne oblasti. Kar je ponovno omejevanje dejanske avtonomije občin. Občine zaradi odvisnosti od davčnih prihodkov in normativne ureditve nimajo možnosti uvajanja lastnih davkov, s katerimi bi lahko uravnavale lastne prihodke in privlačnost območja za priseljevanje. V tem pogledu je davek od dohodka fizičnih oseb, kot izvirno državni davek omejitvev zaradi katere občine lahko v preteklosti zgolj računajo na ustrezen delež, po umiku prej omenjenega definiranega odstotka pa še v tem pogledu ne morajo ugotavljati obsega sredstev, ki ga bodo dobile iz tega naslova, saj zneske določa nacionalna raven. Debata o davku na osebne dohodke kot o izvirno lokalnem davku je v Sloveniji že potekala in je vedno vsaj posredno prisotna ko govorimo o avtonomiji občin, saj bi lahko občine v tem primeru posredno (lahko) imele maneverski prostor, da davčno obremenitev na svojem ozemlju zvišajo ali znižajo. Pri čemer bi morale vzdrževati ustrezno razmerje med višino davka in finančnimi prilivi. Občine se bi v tej situaciji lahko odločile za nižje davke, kar bi racionalne državljane v obsegu kot je to izvedljivo pritegnilo da zamenjajo občino stalnega bivališča, državljani bi v tem pogledu realizirali nižje davke občine pa večje ekonomije obsega s čimer bi kompenzirale in najverjetneje preselgale izpad davčnega dohodka iz naslova zmanjšanja davčne obremenitve.

Uvedba pokrajin v Sloveniji bi finančno avtonomijo občin v tem pogledu še poslabšala, saj je pričakovati ali uvedbo dodatne davčne obremenitve za državljane, ki bo alocirana pokrajinam za njihovo delovanje ali pa celo prenos dela davčnih sredstev občin na pokrajine. To je moč sklepati iz zadnjega predloga zakona o pokrajinah in spremembi zakona o lokalni samoupravi iz katerega sledi, da se nekatere ključne pristojnosti občin prenesejo na pokrajine, kar avtomatsko pomeni tudi prenos sredstev. To pa je sočasno ne samo manjšanje finančne avtonomije občin temveč tudi sistematična poteza centralizacije/koncentracije, saj se na podlagi znanih predlogov na pokrajine ne prenašajo državne naloge (razn v obsegu prehoda upravnih enot pod okrilje pokrajin), temveč se na raven pokrajni v večji meri prenašajo naloge lokalne samouprave. S tem pa se posega v načelo subsidiarnosti, kar je z vidika razvoja slovenskega političnega sistema nesprejemljivo saj ne gre za sledenje modernim trendom razvoja lokalne samouprave temveč gre za korak nazaj v smeri centralizacije, ki bi bil upravičen in razumljiv ob prvi reformi oziroma vzpostavitvi političnega sistema Republike Slovenije po osamosvojitvi ne pa 18 let kasneje, ko so določena upravno-politična razmerja med institucijami in institucionalnimi nivoji že (relativno) uveljavljena praksa.

Finančna avtonomija občin torej ne more in ne sme biti razumljena zgolj kot odsotnost potrebe po dodatnem financiranju iz državnega proračuna do obsega primerne porabe zaposamezno občino temveč jo je potrebno razumeti kot absolutno svobodno razpolaganje občin z občinskimi financami, katere pa ni moč pričakovati zaradi česar lahko govorimo zgolj o poskusih omejevanja vmešavanja države v lokalne finance, razprava o finančni avtonomiji občin pa je brezpredmetna, dokler država omejuje način pridobivanja občinskih prihodkov ter porabo občin²⁷. Pri tem moramo seveda opozoriti, da tovrstno vmešavanje države v občinsko financiranje – predvsem v delu, kjer država delež sredstev namenja za premostitev finančnega primankljaja občin – vpliva tudi v obratni smeri in manjša finančno avtonomijo države, v smislu da jo zavezuje k reševanju finančnih težav občin pri čemer lahko država v naprej zgolj v omejenem obsegu določa potrebna finančna sredstva.

Analiza občinskih financ

Razvojno delovanje občin je neizbežno in v celoti povezano s finančnimi viri, ki so občini na voljo. V tem delu je potrebno nujno razumeti, nalin financiranja občin in prerazporejanje občinskih sredstev na posamezna vsebinska področja.

²⁷ Pri čemer seveda ne trdimo, da je tovrstno omejevanje neprimerno, saj država na ta način preprečuje neracionalno upravljanje lokalnih financ, ki selahko pojavlja kot posledica razpršenih političnih interesov ter nestrokovnosti občinskih uprav pri razvojnem upravljanju občine.

Slovenske občine se financirajo iz večih različnih virov, pri čemer zakonodaja opredeljuje tudi namensko porabo sredstev glede na vir prihodka. Temeljna pravna akta, ki urejata financiranje slovenskih občin sta Zakon o lokalni samoupravi (ZLS-UPB) in Zakon o financiranju občin (ZFO-1); Poleg tega pa obstaja še množica različnih sprememb, dopolnil in popravkov zakonov ter podzakonskih aktov. Nenazadnje pa je pomemben pravni vir financiranja slovenskih občin tudi vsakokratni zakon o proračunu.

ZFO-UPB tako v drugem členu ugotavlja, da občinam pripadajo prihodki iz davkov in drugih dajatev določenih z ZLS-UPB ter prihodki iz davkov, taks, pristojbin in drugih dajatev določenih s posebnimi zakoni. Financiranje občin je v ZLS-UPB urejeno v šestem poglavju, kjer 51. člen določa da je premoženje občin sestavljeno iz premičnega in nepremičnega premoženja v lasti občin, denarnih sredstev in pravic. Pomemben je poudarek drugega odstavka istega člena, kjer piše mora občina "s premoženjem gospodariti kot dober gospodar". Ta razmeroma oguljena fraza pa lahko pogosto predstavlja kamen spotike financiranja občin in političnega boja med občinskimi pozicijami in opozicijami. To je prišlo še posebno do izraza v nekaterih primerih poslovanja z nepremičninami MO Ljubljana (MOL), kjer so bili v mandatnem obdobju 2002-2006 zelo glasni očitki mestne opozicije, da je MOL s svojim premoženjem ravnala v nasprotju z drugim odstavkom 51. člena ZLS-UPB.

Občina na podlagi 52. člena ZLS-UPB financira lokalne zadeve javnega pomena iz lastnih virov, sredstev države in iz zadolžitve, pri čemer lastne vire občine predstavljajo davki in druge dajatve ter dohodki od občinskega premoženja (Glej Milunovič, 2005: 112-114). Država pa je dolžna zagotoviti finančno izravnano v višini, da javna poraba na prebivalca vsake občine doseže v povprečju vsaj 90% povprečne porabe na prebivalca v občinah Republike Slovenije. To pomeni, da mora država zagotoviti razliko v finančni sposobnosti do te mere, da v nobeni izmed občin (občinska) javna poraba na posameznika nebi odstopala navzdol za več kot 10% povprečja javne porabe na posameznika v vseh slovenskih občinah.

Financiranje lokalnih zadev javnega pomena se napaja na podlagi 53. člena ZLS-UPB iz sledečih davčnih prihodkov:

1. davka od premoženja
2. davka na dediščine in darila
3. davka na dobitke od iger na srečo
4. davka na promet nepremičnin ter
5. drugih davkov, določenih z zakonom

Sočasno pa občini na podlagi istega člena ZLS-UPB tudi del prihodkov iz dohodnine, ki se določi s posebnim aktom Državnega zbora Republike Slovenije.

Člen 54 ZLS-UPB pa določa sledeče dohodke od premoženja občin:

1. dohodki od zakupnin in najemnin za zemljišča in objekte, ki so občinska last
2. dohodki iz vlaganj kapitala
3. dohodki od vrednostnih papirjev in drugih pravic, ki jih je občina kupila
4. dohodki od rent, dobička javnih podjetij in koncesij

Na podlagi 55. člena ZLS-UPB pa se lahko občina pod, z zakonom določenimi pogoji, tudi zadolži.

56. člen ZLS-UPB določa, da je država dolžna zagotoviti občini dodatna sredstva:

- za opravljanje nujnih nalog občine
- za financiranje nalog, ki jih prenese v opravljanje občini
- za sofinanciranje lokalnih zadev javnega pomena, kadar ima poseben interes za njihov razvoj
- izravnavo z investicijskim vložkom v skladu s programom v občinah z najnižjim komunalnim standardom.

Za posamezno proračunsko obdobje se z državnim proračunom, ob upoštevanju čimbolj enakomernega regionalnega razvoja določi višina sredstev za izvajanje lokalnih zadev javnega pomena iz tretje alineje 56. člena ZLS-UPB, pri čemer se kot merila za določitev višine sredstev uporabi predvsem število prebivalcev in poseljenost občine, geografske značilnosti in status občine z vidika posebnih interesov države za njen razvoj.

Občina je dolžna svoje prihodke in odhodke za naslednje proračunsko leto, ki se pokriva s proračunskim letom državnega proračuna, razporediti v občinskem proračunu, v okviru katerega lahko v naslednjem letu razpolaga samo s prihodki, ki so vplačani do konca predhodnega leta. Za vse nepredvidene izdatke v tekočem letu pa je potrebno pridobiti soglasje občinskega sveta. V kolikor občina proračuna za naslednje leto ne sprejme pravočasno se do sprejetja proračuna v naslednjem proračunskem letu začasno financira po sistemu 'dvanajstin' oziroma na podlagi proračuna iz preteklega leta. V primeru, da občinski svet ne sprejme proračuna za dve tekoči leti lahko Državni zbor Republike Slovenije občinski svet razpusti in razpiše predčasne volitve. Nad porabo sredstev občinskega proračuna na podlagi 59. člena ZLS-UPB bdita Računsko sodišče Republike Slovenije ter v določenih delih tudi Ministrstvo za finance. Podrobnosti o oblikovanju in izvajanju proračuna so

urejene z ZFO-1. V nadaljevanju so predstavljeni nekateri najpomembnejši elementi in mehanizmi, ki jih uvaža novi ZFO-1, ki je bil sprejet konec leta 2006.

Zakon o financiranju občin tako jasno opredeljuje, da so po novem lastni davčni viri občin na podlagi zakona, ki posamezen davek ureja, davek na nepremičnine, davek na vodna plovila, davek na promet nepremičnin, davek na dediščine in darila, davek na dobitke od klasičnih iger na srečo in drugih davkov v kolikor je tako zapisano v zakonu, ki posamezen davek ureja. V tem sklopu novi zakon v taksativni navedbi od uradnega prečiščenega besedila prinaša tudi nekaj drugih sprememb saj v tem sklopu niso navedene upravne takse in takse za uporabo igralnih avtomatov zunaj igralnic, pri davku na dobitke od iger na srečo pa je dodana beseda klasičnih, ki ima lahko za posledico razpravo o tem kaj so in kaj niso klasične igre na srečo, dodan pa je tudi davek na vodna plovila in davek na nepremičnine.

Drugi lastni viri občin so, na podlagi sedmega člena novega Zakona o financiranju občin (ZFO-1), prihodki od samoprispevka takse, globe, koncesijske dajatve, plačila za storitve lokalnih javnih služb in drugi v kolikor in v višini, katero določa zakon, ki ureja posamezno dajatev. K tem se dodajajo še prihodki iz stvarnega in finančnega premoženja, prejete donacije in transferji iz državnega proračuna in skladov Evropske unije.

Tretji sklop predstavljajo tako imenovani odstopljeni viri, ki so v osnovi davčni in drugi prihodki državnega proračuna in se nato alocirajo v občinske proračune za posamezno proračunsko leto v višini skupne primerne porabe občin. Preneseni viri se določajo z zakonom o izvrševanju državnega proračuna. V tem sklopu predstavlja pomembno novost v primerjavi s trenutno veljavno ureditvijo predvsem odsotnost jasne navedbe višine in glavnega tovrstnega vira (ZFO – UPB1 je namreč jasno določal, da občinam iz tega naslova pripada 35% davčnih prihodkov iz dohodnine). Namesto tega je ZFO-1 napotil v tej zadevi na vsakokratni zakon o izvrševanju proračuna. V Zakonu o izvrševanju proračunov Republike Slovenije pa je naknadno v 38. členu določeno, da se občinam odstopi v letu 2007 delež dohodnine v višini 885.185.725²⁸ Evrov in v letu 2008 delež v višini 922.539.169 Evrov. Takšna opredelitev deleža sredstev iz dohodnine pa za občine pomeni zmanjšano finančno varnost, saj s tovrstno ureditvijo ni obstajal uzakonjen predviden delež pripadajoče dohodnine, kot glavi vir financiranja občin. Tovrstno ureditev je Ustavno sodišče RS na pobudo skupine občin ocenilo in razglasilo za neustavno ter zakonodajalcu naložilo ustrezno spremembo zakona o financiranju občin na način da se očitane nepravilnosti odpravijo. Na podlagi odprave teh nepravilnosti je zakonodajalec z

²⁸ Vsi zneski so v Evre preračunani po centralnem paritetnem tečaju 239.64 SIT za 1 Euro.

Zakonom o spremembah Zakona o financiranju občin (ZFO-1A) v drugem členu popravil šesti člen ZFO-1 na način da

*»V 6. členu se dodata nova tretji in četrti odstavek, ki se glasita:
»(3) Vir financiranja občin so prihodki od 54% dohodnine vplačane v predpreteklem letu, povečane za inflacijo za leto pred letom in leto, za katero se izračuna primerna poraba občin v skladu s tem zakonom. (4) Občini pripadajo prihodki od dohodnine v skladu z merili, ki jih za financiranje primerne porabe občin določa ta zakon. Vlada z uredbo določi način nakazovanja prihodkov od dohodnine občinam.«.*

Iz česar izhaja da občine po novem od preteklih 35% dohodnine prejemajo celo 54% odstotkov obsega dohodnine izpred dveh let povečenega za obseg dvoletne inflacije. S čimer prihodki od dohodnine postanejo večinsko občinski prihodki, ki pa bi glede na čas sprejemanja (maj 2008) ob uveljavitvi pokrajin postali deloma tudi pokrajinski prihodki, na račun prenosa pristojnosti na raven pokrajin.

Četrta kategorija financiranja občin so občinske takse, ki se predpišejo za uporabo javnih površin za organizacijo razstav in prireditev oglaševanje na javnih mestih, parkiranje na javnih površinah, uporabo javnega prostora za kampiranje in druge zadeve, v kolikor tako določa zakon.

Zadnji, peti, sklop finančnih virov občine predstavlja zadolževanje, v okviru katerega je vsebinsko najpomembnejša zadeva možnost zadolževanja za projekte, ki se sofinancirajo tudi s sredstvi Evropske unije. Ta formulacija namreč dokazuje, da bo nova ureditev poskušala promovirati izdatnejše črpanje sredstev evropskih skladov. ZFO-1 zadolževanje občin deloma prepušča tudi zakonu, ki ureja javne finance.

Nekatere pomembne novosti izhajajo tudi iz novega načina preračunavanja primerne porabe, katere osnovna definicija se sicer ne spreminja bistveno je pa nedvomno podrobneje definiran obseg nalog iz občinskih pristojnosti katere štejejo v strošek za izračun primerne porabe. Primerna poraba se izračunava na podlagi izračuna povprečnine, katero za vsako naslednje proračunsko leto izračunava ministrstvo za finance na podlagi izkaza za pretekla štiri leta ob upoštevanju vsakokratne inflacije na letni ravni, inflacijo v letu v katerem se povprečnina ugotavlja in predvideno inflacijo v letu za katero se povprečnina ugotavlja.

Nova formula izračuna primerne porabe se deloma razlikuje od stare po nekaterih definicijah in količnikih. Osnovni količnik je zmanjšan iz 0,7 na 0,61, količnik razmerja cest se je iz 0,05 povečal na

0,13, količnik razmerja površine na prebivalca v občini v primerjavi z državno ravnjo pa se je povečal na 0,06. Tako je nova formula primerne porabe občine zapisana kot:

$PPI = (0,61 + 0,13Ci + 0,06Pi + 0,16Mi + 0,04Si) * P * Oi$, pri čemer je s P označena povprečnina, vse ostale oznake se ne spreminjajo v svoji vsebini.

Primerno porabo občine se financira iz primerne obsega sredstev²⁹, ki se izračuna kot povprečna primerna poraba na prebivalca in je skupna primerna poraba občin za posamezno proračunsko leto deljeno s številom prebivalcev v državi. Občinski prihodek iz primerne obsega sredstev izračuna ministrstvo pristojno za finance po sledeči formuli:

$$POs = Oi * PO (0,3 + 0,7Iro)$$

Iz tega sledi, da je prihodek občine iz naslova glavarine za proračunsko leto za katero je izračunana primerna poraba zmnožek števila prebivalcev v občini, povprečne primerne porabe na prebivalca v državi ter seštevka faktorja 0,3 in 0,7Iro. Iro je indeks raznolikosti v občini, ki je opredeljen kot primerna poraba občine deljena z zmnožkom števila prebivalcev v občini in glavarine na prebivalca v državi za proračunsko leto za katero je izračunana primerna poraba. V kolikor je izračunan prihodek občine iz glavarine za več kot 15% višji od izračuna primerne porabe občine se presežek sredstev nad temi 15% zmanjša za 50%.

Za financiranje primerne porabe občine ZFO – 1A v 14. členu predpostavlja kritje po sledečem kriteriju:

(1) Za financiranje primerne porabe pripada občini 70% prihodkov iz tretjega odstavka 6. člena tega zakona, ki se ugotovijo na podlagi vsote odmerjene dohodnine iz odločb o odmeri dohodnine od dohodkov, ki se všttevajo v letno davčno osnovo (v nadaljnjem besedilu: odmernih odločb), izdanih zavezancem, ki imajo na dan 31. decembra leta, na katero se nanašajo odmerne odločbe, stalno prebivališče v občini – v vsoti odmerjene dohodnine teh zavezancev za isto obdobje. Pri tem izračunu se upoštevajo odmerne odločbe za leto pred letom, v katerem je dohodnina vplačana, in sicer po stanju na dan 30. junija leta pred letom, za katerega se izračuna primerna poraba občin v skladu s tem zakonom.

(2) Prihodki od 30% občinskih prihodkov iz tretjega odstavka 6. člena tega zakona in del prihodkov posamezne občine iz prejšnjega odstavka, ki presega njen primeren obseg sredstev, so sredstva za solidarnostno izravnavo prihodkov občin iz dohodnine (v nadaljnjem besedilu: solidarnostna

²⁹ Primerni obseg sredstev predviden v ZFO-1A je nič drugega kot lepše preimenovana glavarina iz ZFO-1.

izravnava).

(3) Solidarnostna izravnava iz prejšnjega odstavka pripada občinam, katerih prihodki iz prvega odstavka tega člena so nižji od njihovega primerne obsega sredstev, in sicer v višini razlike med prihodki iz prvega odstavka tega člena in primernim obsegom sredstev. Če sredstva za solidarnostno izravnavo iz prejšnjega odstavka ne zadostujejo za pokrivanje primerne obsega sredstev, se solidarnostna izravnava za posamezno občino ugotovi v odstotku, izračunanem ob upoštevanju razlike med prihodki iz prvega odstavka tega člena in primernim obsegom sredstev, v vsoti vseh razlik občin, upravičenih do solidarnostne izravnave.

(4) Razlika med prihodki iz tretjega odstavka 6. člena tega zakona in skupnimi prihodki občin iz prvega in tretjega odstavka tega člena so sredstva za dodatno solidarnostno izravnavo občin iz dohodnine (v nadaljnjem besedilu: dodatna solidarnostna izravnava).

(5) Dodatna solidarnostna izravnava za posamezno občino pripada občinam, katerih primeren obseg sredstev je nižji od primerne porabe, in sicer največ do višine primerne porabe. Dodatna solidarnostna izravnava se za posamezno občino ugotovi v odstotku izračunanem ob upoštevanju razlike med primerno porabo občine in prihodki iz prvega in tretjega odstavka tega člena, v vsoti vseh razlik občin, upravičenih do dodatne solidarnostne izravnave.

(6) Podatke o pripadajočih prihodkih iz prvega, tretjega in petega odstavka tega člena za naslednje proračunsko leto in leto, ki temu sledi, sporoči občinam ministrstvo, pristojno za finance, kot predhodne podatke zaradi priprave občinskih proračunov najpozneje do 15. oktobra tekočega leta, končne podatke pa po sprejetju državnega proračuna.«.

Občine, katere v posameznem letu iz prihodka primerne obsega sredstev ne morejo pokriti stroška izračunane primerne porabe, pa dobijo iz sredstev državnega proračuna finančno izravnavo v višini razlike med primerno porabo in in zgoraj opredeljenimi prihodki iz 14. Člena ZFO 1A.

Nakazovanje primerne obsega sredstev je predvideno na tedenski ravni v enakih deležih z začetkom v prvem proračunskem tednu posameznega proračunskega leta. Finančna izravnava se predvidoma nakazuje po dvanajstih do 20. v mesecu razen za nakazila finančne izravnave v višini do 5000 evrov, ki se izvedejo v dveh obrokih (do 20. junija in do 20. decembra tekočega leta). Občina lahko s temi sredstvi razpolagajo prosto v okviru zakona.

V nadaljevanju novi zakon določa še nekatere podrobnosti sofinanciranja posameznih nalog in projektov v občini ter spremembe financiranja v primeru združevanja občin ter način financiranja novih občin. Čeprav je zadnja tematika vsekakor pomembna pa se zdi za konec smotrnejše izpostaviti

pogosto omenjanje možnosti sofinanciranja iz sredstev strukturnih in kohezijskih skladov Evropske unije, ki predstavlja pomembno novost v primerjavi s predhodno ureditvijo (ZFO-UPB1). Zakon dejansko spodbuja z različnimi tako finančnimi spodbudami kot tudi odstranjevanjem veljavnih omejitev za sofinanciranje v primerih, kjer se bo določena investicija sofinancirala tudi iz sredstev Evropske unije.

V celoti gledano lahko torej trdimo, da predlog nove ureditve nekatere stvari podrobneje specificira, omogoča zmanjšanje alociranih sredstev dohodnine iz državnega proračuna ali pa povečanje v primerih ko bi bilo to potrebno. Predvsem pa predvidena ureditev poskuša na vsak način spodbuditi večjo aktivnost občin pri pridobivanju sredstev evropskih skladov za razvojne investicije, kar naj bi omogočilo, da se med občinami poveča tako interes za razvoj kot tudi preneslo del bremena financiranja investicij iz državne na evropsko raven.

Tovrstna (pre)razporeditev pritoka sredstev je sicer razumljiva vendar močno določa višino prihodka posameznih občin iz naslova naštetih dajatev, pri čemer lahko v naprej ugotovimo, da bodo predvsem nekatere manjše ter slabše razvite občine močno prikrajšane za sorazmerno velik del dohodkov, ne glede na to, da morajo določene naloge izvajati enako kvalitetno, kot večje občine. Tovrsten izpad sredstev pa nadalje zaustavlja njihov enakomernejši razvoj in krni njihovo finančno avtonomijo v smislu večje odvisnosti od sredstev finančne izravnave .

Dodatno financiranje, ki ga predvideva slovenska zakonska ureditev financiranja občin predstavlja zadolževanje, ki je namenjeno samo financiranju investicij in je še posebej natančno definirano. Zadolževanje je tako dovoljeno zgolj za financiranje investicij ki jih potrdi občinski svet, zadolžitev pa mora odobriti tudi ministrstvo za finance. Občina se ne sme zadolžiti za več kot 20% realiziranih prihodkov v predhodnem letu odplačilo glavnice in obresti pa ne sme preseči 5% realiziranih prihodkov tekočega leta. Zadolževanje nad tem obsegom je izjemoma možno za financiranje stanovanjske gradnje, vodooskrbe, odvajanje ter čiščenje odplak ter za projekte ki se sofinancirajo iz sredstev skladov Evropske unije, ampak samo v primeru, da odplačilo glavnice ne presega 3% realiziranih prihodkov preteklega leta (10. člen ZFO-1).

Tovrstna strogost predpisov je posledica prekomernega zadolževanja občin v začetku devetdesetih let preteklega stoletja, ko se je manjše število občin pretirano zadolžilo tudi z namenom financiranja ne nujno potrebnih projektov (Čok et al., 2003: 10; ZFO-UPB: člen 15-19). Milunovičeva (2005: 116-117) ugotavlja da se dolg občin povečuje in je leta 2003 znašal 76,7 milijonov Evrov.

Kot je bilo že omenjeno, se negativno razliko med lastnimi prihodki občine in višino primerne porabe na občinski ravni pokrije iz sredstev državnega proračuna (t.i. finančna izravnana), kar predstavlja

največji del sredstev Republike Slovenije v okviru financiranja občin (Čok et al., 2003: 10). Tovrstna alokacija finančnih virov in prerazporeditev dohodka, čeprav netipična, dejansko predstavlja mehanizem državnega popravljanja finančne avtonomije in zmožnosti slovenskih občin v smislu kot pojma alokacija resursov in prerazdelitev dohodka razume teorija javnih financ (glej Stanovnik, 2004). Vendar pa se poraja vprašanje ali tovrstno financiranje, od katerega je bolj ali manj odvisna velika večina slovenskih občin, dejansko zagotavlja večjo avtonomijo le teh ali pa jih veže v odnose finančne odvisnosti od državnih sredstev. Hkrati pa lahko trdimo tudi, da na drugi strani tovrstna finančna odvisnost slovenskih občin manjša avtonomijo države, ki bi bila brez tega bremena sposobna zagotoviti precejšnja sredstva za druge projekte namesto vzdrževanja enormnega števila občin, ki so v posameznih primerih skoraj v celoti odvisne od državnih sredstev finančne izravnave do nivoja primerne porabe. Primerna poraba tako predstavlja mehanizem zagotavljanja relativne finančne enakosti občin, ki naj bi preprečevala negativne učinke povezane z pridobivanjem občinskih sredstev iz drugih virov financiranja občin.

Druge premoženjske zadeve občin

Premoženje občine sestavljajo nepremične in premične stvari v lasti občine, denarna sredstva in pravice. Občina mora s premoženjem gospodariti kot dober gospodar. Odsvojitve delov premoženja občine je dopustna le proti plačilu, ki postane del premoženja občine, razen če se del premoženja podari za humanitarne, znanstvenoraziskovalne, izobraževalne ali druge tovrstne namene. Če ni z zakonom drugače določeno, se za odprodajo ali zamenjavo nepremičnin in premičnin v lasti občine smiselno uporabljajo predpisi, ki veljajo za odprodajo ali zamenjavo državnega premoženja. Vrednost premoženja izkazuje občina v premoženjski bilanci v skladu z zakonom (51. Člen ZLS – UPB2)³⁰.

Če se dvoje ali več sosednjih občin združi v novo občino, postane z dnem ustanovitve nove občine njihovo premoženje v celoti premoženje nove občine. Novo občino bremenijo tudi vsa bremena premoženja, ki ji je pripadlo (51.a člen ZLS – UPB2).

Premoženje občine, ki se razdeli na dvoje ali več novih občin ali se njen del izloči in se ustanovi nova občina oziroma se ta del priključi k sosednji občini, se razdeli sporazumno. Odločitev o načinu sporazumne razdelitve premoženja sprejmejo občinski sveti v šestih mesecih po konstituiranju. Sporazum o razdelitvi premoženja sklenejo župani v nadaljnjih treh mesecih. Sporazum je podlaga za vpis lastninske pravice občine v zemljiško knjigo.

Posamezno občino bremenijo tudi vsa bremena premoženja, ki ji je pripadlo. Dokler župani ne sklenejo sporazuma iz prvega odstavka tega člena, opravljajo posle rednega upravljanja s še

³⁰ Upoštevan je Zakon o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin (ZSPDPO).

nerazdeljenim skupnim premoženjem organi občine, na katere območju je premoženje, ob soglasju vseh občin, ustanovljenih na območju posameznih prejšnjih občin. Ustanoviteljske pravice do skupnih javnih zavodov, javnih podjetij in skladov pa izvršujejo organi občine, v kateri je njihov sedež, v soglasju z organi drugih občin, za območje katerih je bil ustanovljen javni zavod, javno podjetje ali sklad. Soglasje je lahko splošno in dano v naprej. Če občina ne odreče soglasja v petnajstih dneh od prejema pisnega predloga, se šteje, da je soglasje dano.

Upravno sodišče z odločbo razdeli premoženje v skladu z načinom sporazumne delitve, če je na podlagi načina sporazumne razdelitve premoženja, ki so ga sprejeli vsi občinski sveti, sporazum podpisalo več kot polovica županov. Predlog mora vložiti vsaj ena občina v tridesetih dneh od poteka roka za sklenitev sporazuma iz prvega odstavka tega člena (51.b člen ZLS – UPB2).

Če občine ne razdelijo premoženja v skladu s prejšnjim členom sporazumno, se z dnem ustanovitve novih oziroma nove občine ali priključitve izločenega dela občine k sosednji občini, razdeli premoženje tako, da:

- nepremično premoženje, grajeno javno dobro in javna infrastruktura pripadejo občini, na območju katere ležijo, razen če v celoti služijo izvrševanju obveznih gospodarskih javnih služb druge občine – v tem primeru pripadejo tej občini;
- nepremično premoženje, ki je po predpisih o lastninjenju družbene lastnine postalo premoženje krajevnih skupnosti ali njihovih pravnih naslednikov, postane premoženje občine, na območju katere leži oziroma njihovih ožjih delov v skladu s statutom občine;
- premično premoženje, ki je namenjeno uporabi nepremičnine ali izvajanju dejavnosti, ki ji nepremičnina služi, postane premoženje občine, na območju katere leži nepremičnina (51.c člen ZLS – UPB2).

Posamezno občino bremenijo tudi vsa bremena premoženja, ki ji je pripadlo. Občinski svet sprejme akt, s katerim na podlagi premoženjske bilance in popisa ugotovi premoženje občine. Akt občinskega sveta je podlaga za vpis lastninske pravice v zemljiško knjigo. Druge premoženjske pravice, denarna sredstva in vrednostni papirji ter bremena, ki niso nastala zaradi financiranja izgradnje ali pridobitve premoženja iz prvega odstavka tega člena, se razdelijo v sorazmerju s številom prebivalcev na območju posamezne nove občine oziroma izločenega dela območja občine in številom prebivalcev prejšnje občine. Župani sprejmejo in izvršijo sklep o razdelitvi. Ustanoviteljske pravice in obveznosti ter kapitalske pravice do javnih zavodov, javnih podjetij, skladov in agencij ter pravice in obveznosti iz koncesijskih in drugih pogodbenih razmerij se uredijo tako, da:

- vsaka občina postane ustanoviteljica javnih zavodov in prevzame pravice in obveznosti do javnih zavodov ter izvajalcev, ki po koncesijski ali drugi pogodbi, v skladu z mrežo javnih služb, opravljajo dejavnosti, ki jih mora občina zagotavljati, samo na njenem območju in za njene prebivalce;
- občine postanejo soustanoviteljice javnih zavodov ter skupaj prevzamejo pravice in obveznosti do javnih zavodov ter izvajalcev, ki po koncesijski ali drugi pogodbi, v skladu z mrežo javnih služb, opravljajo dejavnosti, ki jih mora občina zagotavljati, na celotnem območju in za vse prebivalce prejšnje občine. Vsaka ustanoviteljica ima pravico in dolžnost po skupnem javnem zavodu, koncesijski pogodbi ali drugi pogodbi zagotavljati izvajanje dejavnosti na svojem območju ter sodelovati v upravljanju in obveznostih do javnega zavoda, koncesionarja ali pogodbenika, v sorazmerju s številom svojih prebivalcev oziroma prebivalcev območja, ki se je k njej priključilo v celotnem številu prebivalcev prejšnje občine, za katere območje je bil javni zavod ustanovljen, oziroma je bila sklenjena koncesijska ali druga pogodba;
- vsaka občina postane ustanoviteljica in lastnica javnega kapitala v javnih podjetjih, javnih skladih in agencijah, ki je bil v lasti prejšnje občine, oziroma vstopi kot edina pogodbenica stranka v koncesijsko ali drugo pogodbo, če javno podjetje, javni sklad, agencija, koncesionar ali drug pogodbenik izvaja javno službo in druge naloge v skladu z zakonom ali predpisom prejšnje občine samo za njene prebivalce oziroma samo na njenem območju;
- občine postanejo soustanoviteljice javnih podjetij, javnih skladov in agencij ustanovljenih za izvajanje javnih služb in drugih nalog v skladu z zakonom ali predpisom prejšnje občine za območje prejšnje občine, oziroma vstopijo kot pogodbene stranke v koncesijska in druga pogodbena razmerja ter skupaj prevzamejo pravice in obveznosti do javnih podjetij, javnih skladov in agencij, koncesionarjev in drugih pogodbenikov. Vsaka ustanoviteljica ima pravico in dolžnost po skupnem javnem podjetju, javnem skladu, agenciji, koncesijski pogodbi ali drugi pogodbi zagotavljati izvajanje dejavnosti na svojem območju ter sodelovati v upravljanju in obveznostih do javnega podjetja, javnega sklada, agencije, koncesionarja ali pogodbenika, v sorazmerju s številom svojih prebivalcev oziroma prebivalcev območja, ki se je k njej priključilo v celotnem številu prebivalcev prejšnje občine, za katere območje je bilo javno podjetje, javni sklad ali agencija ustanovljena, oziroma je bila sklenjena koncesijska ali druga pogodba. V istem razmerju postanejo občine tudi lastnice idealnih deležev javnega kapitala javnega podjetja, javnega sklada ali agencije, ki je bil v lasti prejšnje občine. Za izvrševanje ustanoviteljskih pravic občin v skupnih javnih zavodih, javnih podjetjih, javnih skladih in agencijah iz prejšnjega odstavka ter za usklajevanje odločitev občin v zvezi z zagotavljanjem javnih služb ustanovijo občinski sveti udeleženih občin skupni organ, ki ga sestavljajo župani v skladu z določbama četrtega in petega odstavka 61. člena tega zakona.

Nepremičnih in premičnih stvari, ki so namenjene izvajanju dejavnosti in z njimi upravlja javni zavod ali javno podjetje, ni mogoče fizično deliti (51.c člen ZLS – UPB2).

Računsko sodišče preverja poslovanje občine ter pravnih oseb, ki jih ustanovi občina ali je njihov lastnik. (59. člen ZLS – UPB2).

56. in 60. člen Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-UPB 1), ki se nanašata na premoženje in financiranje občine sta bila črtana z Zakonom o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi (ZLS-N) UL RS št.60/2007.

56.člen ZLS – UPB1 je določal, da je država dolžna zagotoviti občini dodatna sredstva:

- za opravljanje nujnih nalog občine;
- za financiranje nalog, ki jih prenese v opravljanje občini;
- za sofinanciranje lokalnih zadev javnega pomena, kadar ima poseben interes za njen razvoj;
- izravnavo z investicijskim vložkom v skladu s programom v občinah z najnižjim komunalnim standardom.

60. člen ZLS – UPB1 je določa, da o načinu financiranja nalog pokrajine odločajo občine, ki so jo ustanovile, razen za prenesene pristojnosti, za katere zagotavlja sredstva država, pri čemer se poraja vprašanjev kolikšni meri bi ob takem načinu delovanja pokrajine dejansko delovale kot širše lokalne samoupravne skupnosti po drugi strani pa bi bila vsakršna drugačna ureditev financiranja pokrajin sistematično zmanjševanje vloge občin. Država se je z ukinitivijo teh dveh členov sistematično pripravila na centralističen prenos občinskih sredstev na pokrajine, pri čemer pa ni bila sposobna sprejeti ključnega zakona o pokrajinah, s čimer na tem področju sistematično prihaja do nekonsistentnosti, ki jo bi preprečili v kolikor bi se najprej poskrbelo za pravno ustanovitev pokrajin in se bi šele nato spodbudilo njihovo delovanje.

Ta relativno suhoparna pravna ureditev, ki je sicer nujno potrebna pa ima zanimivejšo podobo v praksi kjer je se v analizi osredotočamo predvsem na odhodkovno stran proračuna slovenskih občin.

Celotna nadaljna analiza se nanaša na podatke o proračunih slovenskih občin, pridobljene na spletnih straneh ministrstva za finance v juliju 2009 za obdobje 2004-2008.

Preglednica 7: Predstavitev stanja bilance A na ravni države(V evrih)

	2004	2005	2006	2007	2008
Prihodki	1.297.602.804	1.424.939.989	1.595.137.400	1.710.495.356,19	1.875.187.040,47

Davčni prihodki	798.825.493	825.041.875	889.280.695	1.155.943.758,98	1.210.479.736,94
Odhodki	1.297.026.353	1.372.084.807	1.627.667.237	1.722.593.084,31	2.047.946.973,95
Tekoči odhodki	313.483.328	327.311.146	378.403.102	383.440.317,31	443.906.418,15
Prejeta sredstva iz državnega proračuna iz sredstev proračuna EU	6.760.405	9.212.177	17.377.141	18.139.532,26	73.751.331,81
Presizežek/primank laj	576.452	52.855.182	-32.529.837	-12.097.728,12	-172.759.933,48

http://www.mf.gov.si/slov/fin_loksk/obrazec_P_P1/real_P_P1.htm (31.7.2009)

Ključni elementi bilance A brez podrobnejših izračunov kažejo na sledeče lastnosti finančnega delovanja občin. Obseg porabe občin se sistematično povečuje, kar je lahko sicer posledica inflacije in drugih zunanjih dejavnikov. It preglednice 7 je razvidno, da večinski delež financiranja občin odpade na davčne prihodke pri čemer se pomembnost slednjih deloma povečuje iz 61,6% v letu 2004 na 64,5% v letu 2008. Na drugi strani se pa delež prejetih sredstev iz proračuna Evropske unije iz 0,5% v letu 2004 poveča na 3,9% v letu 2008, kar sicer predstavlja napredek ki pa je zgolj neznamen in je nesorazmeren s povečanjem celotne mase prihodkov, ki se je v istem obdobju povečala za 14,5%. Sočasno pa so občine iz zmerne proračunskega presežka naravni Slovenije zašle v precejšen primanklaj, ki v letu nastanka predstavlja 9,2% vseh občinskih prihodkov. Z drugimi besedami, občine so imele odhodke za dobrih 9% višje od prihodkov. Pri čemer je v istem letu črpanje evropskih sredstev znašalo zgolj slabe 4% vseh prihodkov.

Na drugi strani pa so se občinski tekoči odhodki povečali v obdobju od 2004 do 2008 za približno 30% medtem ko je celotna masa odhodkov se povečala v istem obdobju za 36,7%. Tekoči odhodki so tako v letu 2004 predstavljali 24,2% vseh odhodkov medtem ko so v letu 2008 predstavljali 21,7% vseh odhodkov. Iz povedanega sledi, da so se tekoči odhodki v obravnavanem obdobju sicer povečali za slabo tretino vendar so zaradi sočasnega povečanja odhodkov v kategoriji investicij in transferjev doživeli relativno zmanjšanje v masi vseh odhodkov.

V osnovi je mogočena podlagi finančnih kazalnikov predpostavljati tri različne tipe občin. Prvo kategorijo predstavljajo občine, ki so razvojno usmerjene, kar se na finančnem vidiku odraža v nadtretjinskem deležu odhodkov za investicijske transferje in odhodke. Druga kategorija občin so tiste občine, ki nadtretjinski delež financiranja namenjajo tekočim transferjem in s tem kažejo visoko stopnjo socialne naravnosti in/ali ranljivosti – upošteva katere vsebine financirajo tekoči transferji. Tretja kategorija občin so občine, ki nadtretjinski delež odhodkov namenjajo tekočim odhodkom iz česar se na podlagi vsebin financiranja predpostavlja, da financirajo predvsem lasten obstoj. Tovrstno delovanje pa v nekaterih, predvsem najhujših primerih neučinkovitega delovanja občin prevpraue sam obstoj občin (glej Pinterič, Benda, Belak 2008).

Za potrebe celovitega analiziranja ključnih finančnih vidikov delovanja občin je potrebno preverjati splošno stanje proračuna skozi sledenje spremeni proračunskega presežka/primanklaja ter posameznih proračunskih postavk, ki kažejo ključne finančne momente razvoja naravnosti. V tem kontekstu uporabljamo tekoče odhodke kot pokazatelj dejanske porabe za samovzdrževanje obinske uprave, transferji odražajo podporo posameznim segmentom drožbe, pri čemer je potrebno opredeliti obseg transferjev gospodinjstvom, kot odraz družbene kakovosti življenja v občini, pri čemer večji obseg tovrstnih transferjev kaže na socialno šibkost občine, drug pomemben element pa je razmerje transferjev javnim in zasebnim podjetjem pri čemer se izkazuje obseg skoz katerega občina podpira lastno dejavnost ali pa spodbuja privatni sektor. Investicije in investicijski transferji so neposredni pokazatelj investicijske naravnosti pri čemer je vsa investicijska sredstva niso enako kakovostna temveč so določeni tipi investicij (kot je nakup vozil) manj zaželena kot izdelava projektne dokumentacije, saj slednja kaže na usmerjenost v drugačne razvojne usmeritve. Na drugi strani pa je seveda nujno razumevanje obsega investicijskih transferjev kot tistega razvojnega gonila, ki dodajajo razvojne sposobnosti in jih je potrebno primerjati predvsem s stroški tekočega dela kot merilom razvojne usmerjenosti občine. Na prihodkovni strani pa je potrebno preverati obseg prihodkov od dohodnine, ki prikazuje potencial občine v kolikor jo delimo na občana, saj občine z večjim obsegom dohodnine na občana in v obsegu vseh/davčnih prihodkov lažje zagotavljajo primeren obseg sredstev primerne porabe. Na drugi strani je seveda obseg transferjev iz državnega proračuna nezaželena kategorija, ki predstavlja dodatna sredstva, ki jih država namenja za reševanje proračunske situacije občin. V tem kontekstu je potrebo v različnih korelacijah ocenjevati pritok sredstev iz evropskega proračuna (neposredno ali preko državnega proračuna). Ta podatek pove, kolikšen obseg zaželenih virov, ki so načeloma namenjeni razvoju jasnih in otiplivih projektov so občine pridobile, s čimer se povečuje njihova razvojna prednost pred ostalimi. Sočasno pa razmerje med prihodki od prodaje blaga in storitev v razmerju do stroškov plač, pove v kolikšni meri so se občinske uprave sposobne z

lastno dejavnostjo finančno pokriti in tako razbremeniti proračun za potrebe prenosa virov na druge (željeno razvojno naravnane) stroškovne postavke.

V tem okviru je potrebno opozoriti, da so seveda možne različne druge interpretacije in kombinacije spodnje analize, ki jih bodo predvsem prizadete občine s slabimi finančnimi izidi rade izpostavljale, česar se zavedamo, vendar menimo, da so tovrstni argumenti brezpredmetni, saj so vse občine obravnavane na enak način in skozi tiste proračunske postavke, ki najbolj odražajo razlike. Na podlagi spodnje analize finančnega stanja pričakujemo, da bomo lahko v nadaljevanju opazili, določena značilna geografska povezovanja občin s prevladujočimi tipi javnofinančnih značilnosti, katere bodo nadalje uporabljene tudi v okviru drugih oblik empirične analize.

Pregledna tabela 1: Odhodki slovenskih občin

	2004	2005	2006	2007	2008
Delež občin, ki za tekoče odhodke porabijo več kot 33% vseh odhodkov (povprečni obseg tekočih odhodkov)	15% (24%)	14,5 (24%)	14% (23%)	15,7% (22%)	16,2 (22%)
Delež občin z nadtretjinskim obsegom investicijskih transferjev (povšrečni obseg investicijskih transferjev)	1,5% (12%)	16,6% (2372%)	15% (1146%)	9% (0%)	12,9% (4985%)
Delež občin s proračunskim primankljajem	43,5%	36,2%	66,8%	36,2%	71,4%
Delež sredstev vseh prihodkov, ki jih občine prejmejo iz sredstev EU. (delež občin)	1% (9,3%)	1% (19,2%)	1% (15,5%)	1% (24,8%)	4% (52,9%)

Iz prve pregledne tabele je razvidno da se skozi čas povprečni obseg tekočih odhodkov malenkostno zmanjšuje, medtem ko je na drugi strani po vzpostavitvi novih občin leta 2006 mogoče zaznati spremembo trenda od upadanja obsega občin, ki nesorazmerno veliko (nadpovprečno) porabijo za tekoče odhodke. Pri tem je zanimivo dejstvo, da se sprememba v trendu v večini primerov ni zgodila na račun novonastalih občin, temveč so k temu prispevale dlje časa obstoječe občine.

Investicijski transferji občin neproračunskim uporabnikom, kot izraz investicijske in razvojne naravnosti občin v zadnjem petletnem obdobju beležijo bistveno večja nihanja kot stroški tekoče porabe, kar je sicer razumljivo. Zaradi nedostopnosti podatka o letu 2009, ki bo na voljo šele v zaključni fazi tega projekta, ni mogoče oceniti kako gospodarska nestabilnost vpliva na obsege investicij. Je pa dejstvo, da sorazmerno majhen delež občin v posameznih letih za investicijske

transferje rezervira in porabi ne samo delež proračunskih odhodkov temveč njegove večkratnike, kar seveda pomeni nujnost zadolževanja, kaže pa na to da določene, pogosto srednje velike in manjše občine izvajajo resne razvojne projekte, ki predstavljajo večletne naložbe z dolgoročnimi učinki.

Iz pregledne tabele 1 sledi, da je v preteklem petletnem obdobju sistematično več kot ena tretjina občin zaključevala proračunsko leto s proračunskim primankljajem, pri čemer ponovno ni mogoče zaznati morebitnih gospodarskih ali družbeno geografskih povezav med posameznimi občinami iz česar sledi, da so slovenske občine sistematično nagnjene k slabemu gospodarjenju z javnimi financami, saj niso sistematično sposobne uravnavanja javnofinančnih prihodkov z odhodki. Kljub temu pa lahko med občinami, ki iz leta v leto prenašajo svoj proračunski primankljaj prepoznamo občine za katere je značilen nižji standard.

Pregled prihodkov občin iz naslova sredstev Evropske unije kaže na temeljni problem, to je administrativna neusposobljenost slovenskih občin saj so šele štiri leta po vstopu v Evropsko unijo slovenske občine v skupni masi prihodkov uspele zagotoviti vsaj 4% delež le teh iz evropskih sredstev. Enako pa velja, da so se slovenske občine šele po štirih letih organizirale do te mere, da so sposobne večinsko pritegniti večji ali manjši delež evropskih sredstev pri čemer najuspešnejše občine v določenih primerih z evropskimi sredstvi v letu 2008 že dobijo več kot četrtno vseh svojih prihodkov, kar kaže na njihovo zavedanje o pomembnosti tega vira. Nujno bi bilo potrebno preveriti geografsko razpršenost sredstev in odkriti morebitno prisotnost »razvojnih regij« v smislu sistematične predanosti občin razvoju, ki se izkazuje skozi kombinacijo visokih investicijskih transferjev ter visoko sposobnost črpanja Evropskih sredstev, ter podrobneje pregledati njihov način delovanja.

Analiza gospodarjenja slovenskih občin utemljena na modelu ALENKA kaže na sledeče stanje med slovenskimi občinami

Tabela: Občine glede na oceno gospodarnosti (podatki za 2009)

		<i>OBČINE</i>	<i>REGIJE</i>	GOSPODARJENJE (GG)	LESTVICA
		OBČINA ŽUŽEMBERK	JUGOVZHODNA	33,24	1
		OBČINA MEDVODE	OSREDNJESLOVENSKA	31,62	2
		OBČINA BOROVNICA	OSREDNJESLOVENSKA	31,42	3
		OBČINA DOMŽALE	OSREDNJESLOVENSKA	31,13	4

	OBČINA GROSUPLJE	OSREDNJESLOVENSKA	30,97	5
	OBČINA LOG-DRAGOMER	OSREDNJESLOVENSKA	30,86	6
	OBČINA ŠENČUR	GORENJSKA	30,38	7
	OBČINA ZAGORJE OB SAVI	ZASAVSKA	29,01	8
	OBČINA HOČE-SLIVNICA	PODRAVSKA	28,98	9
	OBČINA ŠALOVCI	POMURSKA	28,93	10
	OBČINA DOBREPOLJE	OSREDNJESLOVENSKA	28,45	11
	OBČINA ŠTORE	SAVINJSKA	28,24	12
	OBČINA BRASLOVČE	SAVINJSKA	28,05	13
	OBČINA IVANČNA GORICA	OSREDNJESLOVENSKA	27,96	14
	OBČINA HORJUL	OSREDNJESLOVENSKA	27,66	15
	OBČINA RADOVLJICA	GORENJSKA	27,23	16
	OBČINA LITIJA	OSREDNJESLOVENSKA	26,99	17
MESTNA	OBČINA MURSKA SOBOTA	POMURSKA	26,67	18
	OBČINA POLZELA	SAVINJSKA	26,51	19
	OBČINA MEŽICA	KOROŠKA	26,45	20
	OBČINA RAVNE NA KOROŠKEM	KOROŠKA	26,30	21
	OBČINA VRHNIKA	OSREDNJESLOVENSKA	26,24	22
	OBČINA AJDOVŠČINA	GORIŠKA	26,16	23
	OBČINA CANKOVA	POMURSKA	26,09	24
	OBČINA TREBNJE	JUGOVZHODNA	26,01	25
	OBČINA PREVALJE	KOROŠKA	25,84	26
	OBČINA DOL PRI LJUBLJANI	OSREDNJESLOVENSKA	25,70	27
	OBČINA KRIŽEVCI	POMURSKA	25,62	28
	OBČINA NAKLO	GORENJSKA	25,60	29
	OBČINA KAMNIK	OSREDNJESLOVENSKA	25,59	30
	OBČINA MENGEŠ	OSREDNJESLOVENSKA	25,50	31
	OBČINA BELTINCI	POMURSKA	25,42	32
	OBČINA REČICA OB SAVINJI	SAVINJSKA	25,41	33
	OBČINA SODRAŽICA	JUGOVZHODNA	25,39	34
MESTNA	OBČINA LJUBLJANA	OSREDNJESLOVENSKA	25,37	35
	OBČINA ŠMARJEŠKE TOPLICE	JUGOVZHODNA	25,34	36
	OBČINA TRBOVLJE	ZASAVSKA	25,24	37
	OBČINA SLOVENSKE KONJICE	SAVINJSKA	25,09	38
MESTNA	OBČINA KRANJ	GORENJSKA	25,08	39
	OBČINA BREZOVICA	OSREDNJESLOVENSKA	25,06	40
	OBČINA STRAŽA	JUGOVZHODNA	25,01	41
	OBČINA MIKLAVŽ NA DRAVSKEM POLJU	PODRAVSKA	24,94	42
	OBČINA KIDRIČEVO	PODRAVSKA	24,94	43
	OBČINA CERKNICA	NOTRANJSKO KRAŠKA	24,61	44
	OBČINA ŠMARTNO PRI LITJI	OSREDNJESLOVENSKA	24,60	45
	OBČINA POLJČANE	PODRAVSKA	24,59	46
	OBČINA LAŠKO	SAVINJSKA	24,43	47
	OBČINA ČRNOMELJ	JUGOVZHODNA	24,17	48
	OBČINA OBČINA GORJE	GORENJSKA	24,17	49
	OBČINA RADENCI	POMURSKA	24,15	50

	OBČINA ŠKOFLJICA	OSREDNJESLOVENSKA	24,00	51
	OBČINA CERKLJE NA GORENJSKEM	GORENJSKA	23,94	52
	OBČINA LJUBNO	SAVINJSKA	23,85	53
	OBČINA SLOVENSKA BISTRICA	PODRAVSKA	23,71	54
	OBČINA MIREN-KOSTANJEVICA	GORIŠKA	23,64	55
	OBČINA VIPAVA	GORIŠKA	23,64	56
MESTNA	OBČINA VELENJE	SAVINJSKA	23,48	57
MESTNA	OBČINA MARIBOR	PODRAVSKA	23,47	58
	OBČINA TURNIŠČE	POMURSKA	23,46	59
	OBČINA JURŠINCI	PODRAVSKA	23,35	60
	OBČINA JEZERSKO	GORENJSKA	23,25	61
	OBČINA ŠMARJE PRI JELŠAH	SAVINJSKA	23,20	62
	OBČINA MISLINJA	KOROŠKA	23,16	63
	OBČINA MORAVČE	OSREDNJESLOVENSKA	23,13	64
	OBČINA HAJDINA	PODRAVSKA	23,10	65
	OBČINA ROGAŠKA SLATINA	SAVINJSKA	23,07	66
	OBČINA LUKOVICA	OSREDNJESLOVENSKA	23,05	67
	OBČINA TABOR	SAVINJSKA	22,97	68
	OBČINA METLIKA	JUGOVZHODNA	22,92	69
	OBČINA ŠMARTNO OB PAKI	SAVINJSKA	22,86	70
	OBČINA KOSTANJEVICA NA KRKI	SPODNJEPOSavska	22,79	71
MESTNA	OBČINA CELJE	SAVINJSKA	22,77	72
	OBČINA ŠKOCJAN	JUGOVZHODNA	22,62	73
	OBČINA ŠKOFJA LOKA	GORENJSKA	22,61	74
	OBČINA VERŽEJ	POMURSKA	22,61	75
MESTNA	OBČINA NOVA GORICA	GORIŠKA	22,52	76
	OBČINA VUZENICA	KOROŠKA	22,37	77
	OBČINA DORNAVA	PODRAVSKA	22,34	78
	OBČINA ŽIRI	GORENJSKA	22,29	79
	OBČINA DOBROVA-POLHOV GRADEC	OSREDNJESLOVENSKA	22,21	80
	OBČINA KOČEVJE	JUGOVZHODNA	22,11	81
	OBČINA IG	OSREDNJESLOVENSKA	22,11	82
	OBČINA RADEČE	SAVINJSKA	22,08	83
	OBČINA TRZIN	OSREDNJESLOVENSKA	21,98	84
	OBČINA LOGATEC	OSREDNJESLOVENSKA	21,87	85
MESTNA	OBČINA KOPER	OBALNO KRAŠKA	21,80	86
	OBČINA ČRENŠOVCI	POMURSKA	21,64	87
	OBČINA KUZMA	POMURSKA	21,56	88
	OBČINA ORMOŽ	PODRAVSKA	21,44	89
	OBČINA ILIRSKA BISTRICA	NOTRANJSKO KRAŠKA	21,41	90
	OBČINA DUPELEK	PODRAVSKA	21,40	91
	OBČINA STARŠE	PODRAVSKA	21,40	92
	OBČINA TIŠINA	POMURSKA	21,36	93
	OBČINA APAČE	POMURSKA	21,36	94
	OBČINA JESENICE	GORENJSKA	21,34	95
	OBČINA DOBJE	SAVINJSKA	21,34	96

	OBČINA GORNJI GRAD	SAVINJSKA	21,28	97
	OBČINA IDRIJA	GORIŠKA	21,24	98
	OBČINA PESNICA	PODRAVSKA	21,14	99
	OBČINA SVETI JURIJ	POMURSKA	21,12	100
	OBČINA OPLOTNICA	PODRAVSKA	21,12	101
	OBČINA TOLMIN	GORIŠKA	21,11	102
	OBČINA ŠENTJERNEJ	JUGOVZHODNA	20,95	103
	OBČINA SELNICA OB DRAVI	PODRAVSKA	20,83	104
	OBČINA TRNOVSKA VAS	PODRAVSKA	20,82	105
MESTNA	OBČINA NOVO MESTO	JUGOVZHODNA	20,81	106
	OBČINA RENČE-VOGRSKO	GORIŠKA	20,70	107
	OBČINA LJUTOMER	POMURSKA	20,67	108
	OBČINA MOKRONOG-TREBELNO	JUGOVZHODNA	20,62	109
	OBČINA MIRNA PEČ	JUGOVZHODNA	20,56	110
	OBČINA LOŠKA DOLINA	NOTRANJSKO KRAŠKA	20,45	111
	OBČINA KOZJE	SAVINJSKA	20,25	112
	OBČINA VRANSKO	SAVINJSKA	20,22	113
	OBČINA VOJNIK	SAVINJSKA	20,16	114
	OBČINA KOMENDA	OSREDNJESLOVENSKA	20,14	115
	OBČINA DRAVOGRAD	KOROŠKA	20,11	116
	OBČINA VELIKE LAŠČE	OSREDNJESLOVENSKA	20,09	117
	OBČINA LENDAVA	POMURSKA	20,03	118
	OBČINA RAZKRIŽJE	POMURSKA	20,00	119
	OBČINA PUCONCI	POMURSKA	19,92	120
	OBČINA GORIŠNICA	PODRAVSKA	19,75	121
	OBČINA VIDEM	PODRAVSKA	19,68	122
	OBČINA MUTA	KOROŠKA	19,64	123
	OBČINA PREDDVOR	GORENJSKA	19,56	124
	OBČINA SVETI TOMAŽ	PODRAVSKA	19,56	125
	OBČINA ŠENTJUR	SAVINJSKA	19,52	126
	OBČINA ŠOŠTANJ	SAVINJSKA	19,48	127
	OBČINA RAČE-FRAM	PODRAVSKA	19,44	128
	OBČINA BREŽICE	SPODNJEPOSAVSKA	19,44	129
	OBČINA RIBNICA	JUGOVZHODNA	19,42	130
	OBČINA ŽIROVNICA	GORENJSKA	19,40	131
	OBČINA ZREČE	SAVINJSKA	19,31	132
	OBČINA ŠENTILJ	PODRAVSKA	19,28	133
	OBČINA GORNJI PETROVCI	POMURSKA	19,16	134
	OBČINA ŽALEC	SAVINJSKA	19,15	135
	OBČINA ROGAŠOVCI	POMURSKA	19,09	136
	OBČINA RADLJE OB DRAVI	KOROŠKA	18,96	137
	OBČINA GORNJA RADGONA	POMURSKA	18,86	138
	OBČINA KUNGOTA	PODRAVSKA	18,85	139
	OBČINA CERKVENJAK	PODRAVSKA	18,82	140
	OBČINA LOVRENC NA POHORJU	PODRAVSKA	18,79	141
	OBČINA BENEDIKT	PODRAVSKA	18,76	142

OBČINA MAJŠPERK	PODRAVSKA	18,75	143
OBČINA DOLENJSKE TOPLICE	JUGOVZHODNA	18,72	144
OBČINA PIVKA	NOTRANJSKO KRAŠKA	18,59	145
OBČINA RUŠE	PODRAVSKA	18,48	146
OBČINA DESTRNIK	PODRAVSKA	18,44	147
OBČINA ŠEMPETER-VRTOJBA	GORIŠKA	18,43	148
OBČINA MAKOLE	PODRAVSKA	18,42	149
OBČINA MORAVSKE TOPLICE	POMURSKA	18,33	150
OBČINA KANAL	GORIŠKA	18,08	151
OBČINA POSTOJNA	NOTRANJSKO KRAŠKA	17,99	152
OBČINA BLED	GORENJSKA	17,88	153
OBČINA DIVAČA	OBALNO KRAŠKA	17,84	154
OBČINA HRASTNIK	ZASAVSKA	17,83	155
OBČINA SEMIČ	JUGOVZHODNA	17,80	156
OBČINA IZOLA	OBALNO KRAŠKA	17,72	157
OBČINA LENART	PODRAVSKA	17,62	158
OBČINA KOBARID	GORIŠKA	17,54	159
OBČINA ROGATEC	SAVINJSKA	17,45	160
OBČINA SVETI ANDRAŽ V SLOVENSKIH GORICAH	PODRAVSKA	17,35	161
OBČINA PODLEHNIK	PODRAVSKA	17,11	162
OBČINA BISTRICA OB SOTLI	SAVINJSKA	17,11	163
OBČINA MOZIRJE	SAVINJSKA	17,02	164
OBČINA BRDA	GORIŠKA	16,94	165
OBČINA HRPELJE-KOZINA	OBALNO KRAŠKA	16,89	166
OBČINA BLOKE	NOTRANJSKO KRAŠKA	16,87	167
OBČINA SREDIŠČE OB DRAVI	PODRAVSKA	16,73	168
OBČINA SVETA TROJICA V SLOVENSKIH GORICAH	PODRAVSKA	16,67	169
OBČINA PODVELKA	KOROŠKA	16,45	170
OBČINA PIRAN	OBALNO KRAŠKA	16,44	171
OBČINA NAZARJE	SAVINJSKA	16,27	172
OBČINA KRANJSKA GORA	GORENJSKA	16,26	173
OBČINA ZAVRČ	PODRAVSKA	16,26	174
OBČINA MARKOVCI	PODRAVSKA	16,20	175
OBČINA GORENJA VAS-POLJANE	GORENJSKA	16,19	176
OBČINA ŽETALE	PODRAVSKA	16,11	177
OBČINA KRŠKO	SPODNJEPOSAVSKA	16,07	178
OBČINA VODICE	OSREDNJESLOVENSKA	15,86	179
OBČINA CERKNO	GORIŠKA	15,77	180
OBČINA ODRANCI	POMURSKA	15,42	181
OBČINA LUČE	SAVINJSKA	15,37	182
OBČINA LOŠKI POTOK	JUGOVZHODNA	15,35	183
OBČINA KOBILJE	POMURSKA	15,28	184
OBČINA RIBNICA NA POHORJU	KOROŠKA	15,01	185

	OBČINA CIRKULANE	PODRAVSKA	14,96	186
	OBČINA ČRNA NA KOROŠKEM	KOROŠKA	14,89	187
	OBČINA SEŽANA	OBALNO KRAŠKA	14,87	188
MESTNA	OBČINA SLOVENJ GRADEC	KOROŠKA	14,80	189
	OBČINA ŠENTRUPERT	JUGOVZHODNA	14,80	190
	OBČINA ŽELEZNIKI	GORENJSKA	14,75	191
	OBČINA SVETI JURIJ V SLOVENSKIH GORICAH	PODRAVSKA	14,64	192
	OBČINA VITANJE	SAVINJSKA	14,33	193
	OBČINA PODČETRTEK	SAVINJSKA	13,89	194
	OBČINA SVETA ANA	PODRAVSKA	13,75	195
	OBČINA DOBROVNIK	POMURSKA	13,71	196
	OBČINA SEVNICA	SPODNJEPOSAVSKA	13,57	197
	OBČINA TRŽIČ	GORENJSKA	13,31	198
	OBČINA BOVEC	GORIŠKA	13,10	199
	OBČINA SOLČAVA	SAVINJSKA	13,03	200
	OBČINA PREBOLD	SAVINJSKA	12,84	201
	OBČINA BOHINJ	GORENJSKA	12,23	202
MESTNA	OBČINA PTUJ	PODRAVSKA	11,17	203
	OBČINA KOMEN	OBALNO KRAŠKA	10,91	204
	OBČINA GRAD	POMURSKA	10,75	205
	OBČINA VELIKA POLANA	POMURSKA	9,20	206
	OBČINA OSILNICA	JUGOVZHODNA	9,11	207
	OBČINA KOSTEL	JUGOVZHODNA	8,60	208
	OBČINA DOBRNA	SAVINJSKA	8,31	209
	OBČINA HODOŠ	POMURSKA	7,38	210

Pri razumevanju zgornje tabele je potrebno razumeti, da gre za oceno slovenskih občin primerjalno glede na druge slovenske občine, kar pomeni da občina x ne zaseda mesta n, temveč so občine, ki so rangirane višje od občine x, boljše od slednje oziroma je občina x boljša od 210 – n občin glede na učinkovito rabo proračunskih sredstev.

Na podoben način je mogoče v skladu z modelom ALENKA rangirati tudi razvojno naravnost občin, ki se meri predvsem na podlagi razmerij med investicijami in drugimi odhodki ter sposobnostno pridobivanja evropskih sredstev.

Tabela: Razvojna naravnost občin (podatki za 2009)

		OBČINE	REGIJE	RAZVOJNA NARAVNOST (RN)	LESTVICA
	OBČINA	KOMEN	OBALNO KRAŠKA	133,62	1
	OBČINA	REČICA OB SAVINJI	SAVINJSKA	126,33	2
	OBČINA	ŽELEZNIKI	GORENJSKA	118,98	3
	OBČINA	VELIKA POLANA	POMURSKA	111,87	4
	OBČINA	DOBRNA	SAVINJSKA	109,40	5
	OBČINA	PODČETRTEK	SAVINJSKA	104,16	6
	OBČINA	CIRKULANE	PODRAVSKA	103,05	7
	OBČINA	LOŠKI POTOK	JUGOVZHODNA	100,26	8
	OBČINA	SREDIŠČE OB DRAVI	PODRAVSKA	99,11	9
	OBČINA	HRASTNIK	ZASAVSKA	96,30	10
	OBČINA	SEVNICA	SPODNJEPOSavska	90,14	11
	OBČINA	ODRANCI	POMURSKA	89,81	12
	OBČINA	ŽALEC	SAVINJSKA	88,25	13
MESTNA	OBČINA	KOPER	OBALNO KRAŠKA	84,81	14
	OBČINA	SVETA ANA	PODRAVSKA	84,74	15
	OBČINA	DESTRNIK	PODRAVSKA	84,44	16
MESTNA	OBČINA	PTUJ	PODRAVSKA	84,12	17
MESTNA	OBČINA	SLOVENJ GRADEC	KOROŠKA	84,05	18
	OBČINA	PIRAN	OBALNO KRAŠKA	82,34	19
	OBČINA	KRŠKO	SPODNJEPOSavska	75,37	20
	OBČINA	BOVEC	GORIŠKA	74,55	21
	OBČINA	SVETI JURIJ V SLOVENSKIH GORICAH	PODRAVSKA	72,79	22
	OBČINA	LENART	PODRAVSKA	71,92	23
	OBČINA	MAKOLE	PODRAVSKA	71,37	24
	OBČINA	PREDDVOR	GORENJSKA	71,02	25
	OBČINA	SVETI TOMAŽ	PODRAVSKA	70,50	26
	OBČINA	TRŽIČ	GORENJSKA	70,11	27
	OBČINA	SEMIČ	JUGOVZHODNA	69,74	28
	OBČINA	ROGATEC	SAVINJSKA	69,22	29
	OBČINA	RAZKRIŽJE	POMURSKA	67,44	30
	OBČINA	PREBOLD	SAVINJSKA	66,12	31
	OBČINA	GRAD	POMURSKA	65,26	32
	OBČINA	SEŽANA	OBALNO KRAŠKA	65,22	33
MESTNA	OBČINA	MARIBOR	PODRAVSKA	65,13	34
	OBČINA	ROGAŠOVCI	POMURSKA	65,11	35
	OBČINA	ŠENTILJ	PODRAVSKA	64,68	36

OBČINA DRAVOGRAD	KOROŠKA	64,46	37
OBČINA VUZENICA	KOROŠKA	64,27	38
OBČINA CERKNO	GORIŠKA	63,81	39
OBČINA RIBNICA NA POHORJU	KOROŠKA	63,26	40
OBČINA LOGATEC	OSREDNJESLOVENSKA	63,04	41
OBČINA BRDA	GORIŠKA	62,85	42
OBČINA GORENJA VAS-POLJANE	GORENJSKA	62,79	43
OBČINA ROGAŠKA SLATINA	SAVINJSKA	62,64	44
OBČINA MAJŠPERK	PODRAVSKA	62,60	45
OBČINA GORIŠNICA	PODRAVSKA	62,58	46
OBČINA ILIRSKA BISTRICA	NOTRANJSKO KRAŠKA	62,14	47
OBČINA PODLEHNIK	PODRAVSKA	61,70	48
OBČINA ŠOŠTANJ	SAVINJSKA	61,70	49
OBČINA LUČE	SAVINJSKA	60,64	50
OBČINA KOSTEL	JUGOVZHODNA	59,71	51
OBČINA MUTA	KOROŠKA	59,46	52
OBČINA ČRNA NA KOROŠKEM	KOROŠKA	58,31	53
OBČINA RADLJE OB DRAVI	KOROŠKA	58,31	54
OBČINA MIRNA PEČ	JUGOVZHODNA	58,16	55
OBČINA ŠENČUR	GORENJSKA	58,12	56
OBČINA IZOLA	OBALNO KRAŠKA	57,42	57
OBČINA BOHINJ	GORENJSKA	57,29	58
OBČINA ŠKOFJA LOKA	GORENJSKA	57,19	59
OBČINA SLOVENSKE KONJICE	SAVINJSKA	57,11	60
OBČINA VITANJE	SAVINJSKA	56,33	61
OBČINA MIREN-KOSTANJEVICA	GORIŠKA	55,86	62
OBČINA ZAVRČ	PODRAVSKA	55,33	63
OBČINA POLZELA	SAVINJSKA	55,23	64
OBČINA ČRNOMELJ	JUGOVZHODNA	55,20	65
OBČINA LOŠKA DOLINA	NOTRANJSKO KRAŠKA	55,13	66
OBČINA HRPELJE-KOZINA	OBALNO KRAŠKA	54,69	67
OBČINA SOLČAVA	SAVINJSKA	53,28	68
OBČINA POSTOJNA	NOTRANJSKO KRAŠKA	53,23	69
OBČINA MARKOVCI	PODRAVSKA	52,94	70
OBČINA SLOVENSKA BISTRICA	PODRAVSKA	52,67	71
OBČINA ŠENTJUR	SAVINJSKA	52,57	72
OBČINA ZREČE	SAVINJSKA	52,52	73
OBČINA OSILNICA	JUGOVZHODNA	52,21	74
OBČINA PODVELKA	KOROŠKA	52,21	75
OBČINA KRIŽEVCI	POMURSKA	52,05	76
OBČINA SVETA TROJICA V SLOVENSKIH GORICAH	PODRAVSKA	51,57	77
OBČINA ŽUŽEMBERK	JUGOVZHODNA	51,15	78
OBČINA METLIKA	JUGOVZHODNA	50,88	79
OBČINA HODOŠ	POMURSKA	50,61	80
OBČINA BISTRICA OB SOTLI	SAVINJSKA	49,54	81
OBČINA RENČE-VOGRSKO	GORIŠKA	49,48	82
OBČINA RADEČE	SAVINJSKA	48,97	83

	OBČINA BREŽICE	SPODNJEPOSAVSKA	48,97	84
	OBČINA ŠKOFLJICA	OSREDNJESLOVENSKA	48,35	85
	OBČINA RAVNE NA KOROŠKEM	KOROŠKA	47,73	86
	OBČINA ORMOŽ	PODRAVSKA	47,66	87
	OBČINA TRBOVLJE	ZASAVSKA	47,08	88
	OBČINA GORNJA RADGONA	POMURSKA	46,90	89
	OBČINA NAZARJE	SAVINJSKA	46,83	90
	OBČINA TREBNJE	JUGOVZHODNA	46,73	91
	OBČINA BREZOVICA	OSREDNJESLOVENSKA	46,31	92
	OBČINA TRZIN	OSREDNJESLOVENSKA	46,19	93
	OBČINA TIŠINA	POMURSKA	46,06	94
	OBČINA LAŠKO	SAVINJSKA	45,90	95
	OBČINA NAKLO	GORENJSKA	45,54	96
	OBČINA VERŽEJ	POMURSKA	45,17	97
	OBČINA KUNGOTA	PODRAVSKA	44,82	98
	OBČINA ŠMARJE PRI JELŠAH	SAVINJSKA	44,81	99
MESTNA	OBČINA NOVO MESTO	JUGOVZHODNA	44,57	100
	OBČINA ŽETALE	PODRAVSKA	43,84	101
	OBČINA LENDAVA	POMURSKA	43,55	102
	OBČINA MISLINJA	KOROŠKA	43,53	103
	OBČINA DOBROVA-POLHOV GRADEC	OSREDNJESLOVENSKA	42,71	104
	OBČINA KANAL	GORIŠKA	42,41	105
	OBČINA OBČINA GORJE	GORENJSKA	42,16	106
	OBČINA RUŠE	PODRAVSKA	42,12	107
	OBČINA MEŽICA	KOROŠKA	41,92	108
	OBČINA LITIJA	OSREDNJESLOVENSKA	41,73	109
	OBČINA VIPAVA	GORIŠKA	41,04	110
	OBČINA LJUTOMER	POMURSKA	39,99	111
	OBČINA RIBNICA	JUGOVZHODNA	39,70	112
MESTNA	OBČINA LJUBLJANA	OSREDNJESLOVENSKA	39,33	113
	OBČINA ŽIRI	GORENJSKA	38,92	114
	OBČINA ŠMARTNO PRI LITJI	OSREDNJESLOVENSKA	38,68	115
	OBČINA DIVAČA	OBALNO KRAŠKA	37,87	116
	OBČINA KOBARID	GORIŠKA	37,66	117
	OBČINA KOSTANJEVICA NA KRKI	SPODNJEPOSAVSKA	37,08	118
	OBČINA MOZIRJE	SAVINJSKA	37,03	119
	OBČINA ŠENTRUPERT	JUGOVZHODNA	36,84	120
	OBČINA MIKLAVŽ NA DRAVSKEM POLJU	PODRAVSKA	36,78	121
	OBČINA KOČEVJE	JUGOVZHODNA	36,74	122
	OBČINA DOLENJSKE TOPLICE	JUGOVZHODNA	36,62	123
MESTNA	OBČINA VELENJE	SAVINJSKA	36,16	124
	OBČINA SVETI ANDRAŽ V SLOVENSKIH GORICAH	PODRAVSKA	35,97	125
	OBČINA ŠMARJEŠKE TOPLICE	JUGOVZHODNA	35,68	126
	OBČINA VIDEM	PODRAVSKA	35,66	127
	OBČINA JESENICE	GORENJSKA	35,39	128
	OBČINA CERKNICA	NOTRANJSKO KRAŠKA	35,21	129
	OBČINA KIDRIČEVO	PODRAVSKA	34,99	130

	OBČINA MENGEŠ	OSREDNJESLOVENSKA	34,56	131
MESTNA	OBČINA KRANJ	GORENJSKA	34,22	132
	OBČINA DOMŽALE	OSREDNJESLOVENSKA	34,14	133
MESTNA	OBČINA NOVA GORICA	GORIŠKA	33,86	134
	OBČINA ŽIROVNICA	GORENJSKA	33,74	135
	OBČINA SODRAŽICA	JUGOVZHODNA	33,69	136
	OBČINA JURŠINCI	PODRAVSKA	33,14	137
	OBČINA PREVALJE	KOROŠKA	32,75	138
	OBČINA VOJNIK	SAVINJSKA	31,81	139
	OBČINA ČRENŠOVCI	POMURSKA	31,38	140
	OBČINA KOZJE	SAVINJSKA	31,20	141
	OBČINA SVETI JURIJ	POMURSKA	30,97	142
	OBČINA IG	OSREDNJESLOVENSKA	30,39	143
	OBČINA LJUBNO	SAVINJSKA	30,06	144
	OBČINA GORNJI GRAD	SAVINJSKA	29,35	145
	OBČINA BENEDIKT	PODRAVSKA	28,74	146
	OBČINA KOBILJE	POMURSKA	28,66	147
	OBČINA OPLOTNICA	PODRAVSKA	28,62	148
	OBČINA ŠENTJERNEJ	JUGOVZHODNA	27,46	149
	OBČINA PESNICA	PODRAVSKA	27,22	150
	OBČINA KAMNIK	OSREDNJESLOVENSKA	26,43	151
	OBČINA ŠKOCJAN	JUGOVZHODNA	26,03	152
	OBČINA HAJDINA	PODRAVSKA	25,91	153
	OBČINA BELTINCI	POMURSKA	25,20	154
	OBČINA ZAGORJE OB SAVI	ZASAVSKA	25,01	155
	OBČINA LOVRENC NA POHORJU	PODRAVSKA	23,51	156
	OBČINA RADOVLJICA	GORENJSKA	23,47	157
	OBČINA RADENCI	POMURSKA	22,88	158
	OBČINA IDRIJA	GORIŠKA	22,73	159
	OBČINA PUCONCI	POMURSKA	22,57	160
	OBČINA POLJČANE	PODRAVSKA	22,36	161
	OBČINA AJDOVŠČINA	GORIŠKA	22,18	162
	OBČINA DOL PRI LJUBLJANI	OSREDNJESLOVENSKA	21,06	163
	OBČINA SELNICA OB DRAVI	PODRAVSKA	19,60	164
	OBČINA VELIKE LAŠČE	OSREDNJESLOVENSKA	19,44	165
	OBČINA CERKVENJAK	PODRAVSKA	19,38	166
	OBČINA LUKOVICA	OSREDNJESLOVENSKA	18,44	167
	OBČINA STARŠE	PODRAVSKA	18,22	168
	OBČINA BLEĐ	GORENJSKA	16,85	169
	OBČINA JEZERSKO	GORENJSKA	15,95	170
	OBČINA VRHNIKA	OSREDNJESLOVENSKA	15,78	171
	OBČINA KOMENDA	OSREDNJESLOVENSKA	15,66	172
	OBČINA TRNOVSKA VAS	PODRAVSKA	15,13	173
	OBČINA CERKLJE NA GORENJSKEM	GORENJSKA	12,77	174
	OBČINA MORAVSKE TOPLICE	POMURSKA	12,66	175
MESTNA	OBČINA CELJE	SAVINJSKA	12,49	176
	OBČINA PIVKA	NOTRANJSKO KRAŠKA	12,37	177

	OBČINA BLOKE	NOTRANJSKO KRAŠKA	11,54	178
	OBČINA CANKOVA	POMURSKA	9,81	179
	OBČINA GROSUPLJE	OSREDNJESLOVENSKA	8,53	180
	OBČINA IVANČNA GORICA	OSREDNJESLOVENSKA	8,26	181
	OBČINA MORAVČE	OSREDNJESLOVENSKA	7,78	182
	OBČINA VODICE	OSREDNJESLOVENSKA	7,72	183
	OBČINA TOLMIN	GORIŠKA	6,61	184
	OBČINA MOKRONOG-TREBELNO	JUGOVZHODNA	4,97	185
	OBČINA KRANJSKA GORA	GORENJSKA	4,05	186
	OBČINA RAČE-FRAM	PODRAVSKA	3,76	187
	OBČINA HOČE-SLIVNICA	PODRAVSKA	3,70	188
	OBČINA ŠALOVCI	POMURSKA	2,78	189
	OBČINA BOROVNICA	OSREDNJESLOVENSKA	1,47	190
	OBČINA APAČE	POMURSKA	0,80	191
	OBČINA MEDVODE	OSREDNJESLOVENSKA	0,38	192
	OBČINA DOBROVNIK	POMURSKA	-0,59	193
	OBČINA TABOR	SAVINJSKA	-1,07	194
	OBČINA VRANSKO	SAVINJSKA	-2,20	195
MESTNA	OBČINA MURSKA SOBOTA	POMURSKA	-3,27	196
	OBČINA DORNAVA	PODRAVSKA	-3,87	197
	OBČINA HORJUL	OSREDNJESLOVENSKA	-4,37	198
	OBČINA DOBJE	SAVINJSKA	-4,94	199
	OBČINA TURNIŠČE	POMURSKA	-4,97	200
	OBČINA DUPEK	PODRAVSKA	-5,41	201
	OBČINA BRASLOVČE	SAVINJSKA	-5,78	202
	OBČINA ŠEMPETER-VRTOJBA	GORIŠKA	-5,97	203
	OBČINA STRAŽA	JUGOVZHODNA	-7,54	204
	OBČINA ŠTORE	SAVINJSKA	-7,72	205
	OBČINA KUZMA	POMURSKA	-9,23	206
	OBČINA DOBREPOLJE	OSREDNJESLOVENSKA	-9,23	207
	OBČINA LOG-DRAGOMER	OSREDNJESLOVENSKA	-10,27	208
	OBČINA ŠMARTNO OB PAKI	SAVINJSKA	-12,05	209
	OBČINA GORNJI PETROVCI	POMURSKA	-17,09	210

Tudi v tem primeru je potrebno interpretirati podatke v smislu koliko občin je boljših oziroma slabših od določene občine in ne kako dobra/slaba je dejansko posamezna občina v svoji razvojni naravnosti

Anliza terenske raziskave

Na podlagi zgornjega pregleda dosedanjih teoretično-empiričnih spoznanj in predpostavk z različnih znanstvenih področij, katere je mogoče izoblikovati v strukturirane predpostavke nujnosti povezovanja slovenskih občinskih uprav za potrebe učinkovitejše investicijske dejavnosti občin ter ob analizi

aktualne normativne ureditve in finančnega poslovanja občin lahko predpostavljamo, da bo empirični del raziskave predvidoma potrdil potrebo po tesnejšem povezovanju občin, katerega bodo, kot pomembno prednost zaznale tako občine kot lokalno gospodarstvo, vendar pa pričakujemo, odpor do vsakršnih sprememb, ki bi ogrozile finančne ugodnosti občin ki jih prejemajo ter nepripravljenost za sistematično uvajanje sprememb, ki bi tovrstne pozitivne učinke prinesle.

V tem kontekstu postavljamo temeljno hipotezo tega raziskovalnega projekta ki se glasi:

»Slovenske občine se zavedajo nujnosti spremembe lastnega delovanja za potrebe učinkovitejšega investicijskega delovanja vendar niso sposobne preseči lastne omejenosti za doseg tega cilja«.

Na podlagi tega postavljamo sledeče delovne hipoteze:

1. Slovenske občine so kadrovsko podhranjene in nimajo ustreznega socialnega kapitala za prilagajanje hitrom spremembam okolja v katerem poslujejo
2. Slovenske občine so finančno neučinkovite ter v tem pogledu odvisne od države, posledično pa nesposobne lastnega razvoja.
3. Primeri medobčinskega sodelovanja so sodelujočim občinam ob večji finančni učinkovitosti prinesli približno enakovredne skupne koristi.
4. Najpogostejši zunanji krivec je država oziroma nacionalna raven oblasti.
5. Rešitev je v strožjem pristopu k ustanavljanju in delovanju občin tudi z možnostjo prisilnega priključevanja k drugim območjem.

Hipoteze bomo preverjali s pomočjo anketnega vprašalnika, poslanega vsem direktorjem občinskih uprav, ter županom občin, ter s po potrebi naknadno izvedenimi intervjuji med župani, občinskimi svetniki, direktorji občinskih uprav ter predstavniki lokalnega gospodarstva za potrebe dodatne pojasnitve z anketnimi vprašalniki pridobljenih rezultatov. Vsi kvantitativni podatki bodo obdelani s programskim paketom za statistično raziskovanje SPSS, informacije iz intervjujev pa bodo dodatno uporabljene za pojasnjevanje in boljšo interpretacijo pridobljenih rezultatov. Kot del empiričnega dela raziskave je bila že opravljena analiza normativnega okvira, ki bo v nadaljevanju služila podobno

kot kvalitativni podatki pridobljeni z intervjuji, hkrati pa bo normativna ureditev v empiričnem delu na podlagi anket in intervjujev podvržena sistematični kritiki in predlogom za ustrezno ureditev s pomočjo katere se bo zagotovila večja stopnja učinkoviti investicijske dejavnosti občin. Enako je bila do sedaj izvedena tudi analiza finančnega poslovanja občin v preteklem petletnem obdobju, ki predstavlja osnov razumevanja finančnega poslovanja občin, katerega se poskuša spreminjati (povečati investicijsko učinkovitost).

Anketa je obsegala eno polo A4 formata na kateri je bilo 41 vprašanj s področja splošnega delovanja občin, s področja občinskih financ ter s področja medobčinskega sodelovanja. Vse ankete so bile naslovljene na direktorje občinskih uprav z dopisom ter zagotovilom o anonimnosti. Anketne vprašalnike je do 31.7. 2010, ter po vmesnem dodatnem pozivu naj ankete vrnejo, vrnilo 87 od 210 občin, kar predstavlja 41,4,% odzivnost. Vzorec vrnjenih anket je sočasno dovolj velik ter enakomerno razpršen med statistične regije ter navadne in mestne občine, da omogoča sklepanje na celotno populacijo.

Število zaposlenih v občinah variira od 1 do 581 pri čemer je povprečno število zaposlenih v vzorcu nekaj večje od 21. Potreba po dodatnih zaposlitvah se pojavlja v dobrih 53% občin, ki so vrnile anketni vprašalnik pri tem občine izkazujejo potrebo po 1-15 dodatno zaposlenih v povprečju pa bi želele enega dodatno zaposlenega.

Potreba po dodatnih zaposlitvah

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid ne	39	44,8	46,4	46,4
da	45	51,7	53,6	100,0
Total	84	96,6	100,0	
Missing -1,00	3	3,4		
Total	87	100,0		

Zanimivo je, da slaba polovica občin ne izkazuje potrebe po dodatnih zaposlenih kar nakazuje relativno dobro kadrovsko pokritost. Ta slika je precej nasprotna s podatki iz leta 2003 (glej Pinterič, 2004), ko so občine sistematično izkazovale potrebe po večjem številu dodatno zaposlenih.

število dodatno zaposlenih

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid ,00	38	43,7	45,8	45,8
1,00	24	27,6	28,9	74,7
2,00	15	17,2	18,1	92,8

	3,00	3	3,4	3,6	96,4
	6,00	2	2,3	2,4	98,8
	15,00	1	1,1	1,2	100,0
	Total	83	95,4	100,0	
Missing	-1,00	4	4,6		
Total		87	100,0		

Dobra polovica oziroma 51,7% občin ima župana, ki svojo funkcijo opravlja poklicno.

Poklicni župan

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid ne	42	48,3	48,3	48,3
da	45	51,7	51,7	100,0
Total	87	100,0	100,0	

Z manj kot enoodstotno statistično napako lahko trdimo da obstaja zelo močna pozitivna linearna povezanost (Pearsonov korelacijski koeficient je 0,76) med številom zaposlenih v upravi ter potrebo po dodatnih zaposlitvah, kar pomeni, da občine z velikim številom zaposlenih pogosteje potrebujejo še več zaposlenih, kot občine, ki imajo v osnovi manjše število zaposlenih. Pri tem se pojavlja vprašanje ali, gre za dejansko potrebo po dodatnih zaposlitvah ali pa večji upravni sistemi zgolj kažejo tendence proti birokratizaciji delovanja. Šibka (Pearsonov korelacijski koeficient je 0,23) in statistično manj značilna (možnost napake 5%) je tudi povezava med poklicnim opravljenjem županske funkcije in potrebo po dodatno zaposlenih, iz česar sledi, da občine s poklicnimi župani nekoliko pogosteje izkazujejo potrebo po dodatnih zaposlitvah, kar kaže na zavedanje resnosti opravljanja županske funkcije. Glede na to da velikost občinske uprave in poklicno opravljanje županske funkcije medsebojno nista povezani, ne moremo trditi, da poklicni župani prednjačijo v občinah z večjo upravo.

Correlations

		Število zaposlenih	Potreba po dodatnih zaposlitvah	število dodatno zaposlenih	Poklicni župan	Delež z univerzitetno izobrazbo	sodelovanje z drugimi občinami
Število zaposlenih	Pearson Correlation	1	,074	,760**	,120	-,084	,031
	Sig. (2-tailed)		,502	,000	,267	,455	,774
	N	87	84	83	87	82	87
Potreba po dodatnih zaposlitvah	Pearson Correlation	,074	1	,515**	,237*	-,009	-,145
	Sig. (2-tailed)	,502		,000	,030	,938	,187
	N	84	84	83	84	80	84
število dodatno zaposlenih	Pearson Correlation	,760**	,515**	1	,167	-,023	-,034
	Sig. (2-tailed)	,000	,000		,132	,840	,762
	N	83	83	83	83	80	83
Poklicni župan	Pearson Correlation	,120	,237*	,167	1	,000	,005
	Sig. (2-tailed)	,267	,030	,132		,998	,961
	N	87	84	83	87	82	87
Delež z univerzitetno izobrazbo	Pearson Correlation	-,084	-,009	-,023	,000	1	,036
	Sig. (2-tailed)	,455	,938	,840	,998		,749
	N	82	80	80	82	82	82
sodelovanje z drugimi občinami	Pearson Correlation	,031	-,145	-,034	,005	,036	1
	Sig. (2-tailed)	,774	,187	,762	,961	,749	
	N	87	84	83	87	82	87

** . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

* . Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

Sodelovanje z drugimi občinami poteka v 97,7% primerih občin, ki so vrnilo vprašalnik, pri tem dve tretjini občin sodeluje z ostalimi že od svojega nastanka, 18,4% več kot štiri leta in ne od nastanka ter 14,9% manj kot štiri leta. 27,9% občin sodeluje samo s sosednjimi občinami, medtem ko ostalih 72,1% sodeluje tudi z občinami, ki ne mejijo.

koliko časa sodelujete z drugimi občinami

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 1-4 leta	13	14,9	14,9	14,9
več kot 4 leta	16	18,4	18,4	33,3
od nastanka naše občine	58	66,7	66,7	100,0
Total	87	100,0	100,0	

Čeprav je ta odstotek relativno spodbuden kaže dejansko na to da skoraj tretjina občin v Sloveniji svoje sodelovanje opira predvsem na svoje lokalno okolje, kar pogosto povzroča omejenost pri večjih razvojnih projektih. Pri tem se kaže zmerno močna (Pearsonov koeficient korelacije je 0,36) statistično značilna (možnost napake 1%) povezanost med številom sodelujočih občin ter omejenostjo sodelovanja zgolj na sosednje občine, s čimer lahko potrdimo, da lokalno okolje statistično značilno omejuje potencial sodelovanja.

Correlations

		Število zaposlenih	sodelovanje samo s sosednjimi občinami	število sodelujočih občin
Število zaposlenih	Pearson Correlation	1	-,104	,062
	Sig. (2-tailed)		,342	,568
	N	87	86	86
sodelovanje samo s sosednjimi občinami	Pearson Correlation	-,104	1	-,360**
	Sig. (2-tailed)	,342		,001
	N	86	86	85
število sodelujočih občin	Pearson Correlation	,062	-,360**	1
	Sig. (2-tailed)	,568	,001	
	N	86	85	86

** . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Število zaposlenih nima vpliva na dejansko geografsko in številčno pokritost omrežja sodelovanj med občinami. Iz tega sledi, da medobčinsko sodelovanje ni posledica človeškega potenciala v občinah temveč razvoja miselnosti, s katerim občine določajo želje in potrebe po sodelovanju.

število sodelujočih občin

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1-2	4	4,6	4,7	4,7
	3-5	23	26,4	26,7	31,4
	6-10	38	43,7	44,2	75,6
	11-20	21	24,1	24,4	100,0
	Total	86	98,9	100,0	
Missing	-1,00	1	1,1		
Total		87	100,0		

To potrjuje tudi odsotnost kakršnekoli statistične povezave med številom občin s katerimi občina sodeluje, njihovo lego (sosedske ali širše) ter oceno potrebe po dodatnem sodelovanju. Razporeditev števila sodelujočih se obnaša približno normalno s tendenco po sodelovanju z večjim številom občin. Tako 26,7% občin, ki so vrnilo vprašalnik sodeluje s 3-5 občinami, 44,2% s 6-10 občinami in 24,4% z 11-20 občinami. Na drugi strani samo 4,7% občin sodeluje z manj kot tremi občinami.

sodelovanje samo s sosednjimi občinami

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	ne	62	71,3	72,1	72,1
	da	24	27,6	27,9	100,0
	Total	86	98,9	100,0	

Missing	-1,00	1	1,1		
Total		87	100,0		

Povedano drugače več kot dve tretjini občin sodeluje z vsaj šestimi drugimi občinami. To pa je število, ki navadno prerašča lokalnost sodelovanja in omogoča izvedbo večjih, regijskih, razvojnih projektov. Pregled sodelovanj med občinami na temeljnih področjih kaže, da med občani obstaja šibka povezanost med sodelovanjem na področju prostorskega planiranja in komunale, pri čemer je zanimivo, da gre za negativno povezavo iz česar sledi da obstaja tendenca k temu, da občine, ki pogosteje sodelujejo na področju komunalne infrastrukture sočasno redkeje sodelujejo na področju prostorskega planiranja in obratno.

Correlations

		sodelovanje na področju komunale	sodelovanje na področju cest	sodelovanje na področju družbenih dejavnosti	sodelovanje na področju prostorskega planiranja	sodelovanje na področju drugih zadev
sodelovanje na področju komunale	Pearson Correlation	1	,113	,102	-,221*	,309
	Sig. (2-tailed)		,322	,368	,049	,117
	N	84	79	80	80	27
sodelovanje na področju cest	Pearson Correlation	,113	1	,079	,181	-,043
	Sig. (2-tailed)	,322	,492	,492	,109	,846
	N	79	80	78	80	23
sodelovanje na področju družbenih dejavnosti	Pearson Correlation	,102	,079	1	-,023	,179
	Sig. (2-tailed)	,368	,492	,838	,402	,402
	N	80	78	81	79	24
sodelovanje na področju prostorskega planiranja	Pearson Correlation	-,221*	,181	-,023	1	-,278
	Sig. (2-tailed)	,049	,109	,838	,189	,189
	N	80	80	79	81	24
sodelovanje na področju drugih zadev	Pearson Correlation	,309	-,043	,179	-,278	1
	Sig. (2-tailed)	,117	,846	,402	,189	,189
	N	27	23	24	24	27

*. Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

Pri ostalih oblikah sodelovanja ne prihaja do statistično značnih povezav, kar pomeni, da občine sodelujejo v omejenih obsegi pri čemer ne prihaja do sodelovanj, ki bi dejansko potekala na sistematičnem nivoju. Ravno tako ni medsebojnega vpliva med številom sodelujočih občin, časovno komponento sodelovanja in posameznimi področji na katerih občine v grobem sodelujejo. 86,3% občin je odgovorilo, da je sodelovanje občin dobro, 13,8% občin pa ocenjuje sodelovanje občin kot slabo. Pri tem je potrebno opozoriti, da je bilo to vprašanje dodatno razjasnjeno s širšimi odgovori, iz katerih je razvidno, da občine razumejo stvar dvoplastno.

ocena sodelovanja

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
--	-----------	---------	---------------	--------------------

Valid	slabo	11	12,6	13,8	13,8
	dobro	69	79,3	86,3	100,0
	Total	80	92,0	100,0	
Missing	-1,00	7	8,0		
Total		87	100,0		

Na eni strani ocenjujejo predvsem prednosti in slabosti sodelovanja, na drugi strani pa ocenjujejo dejansko sodelovanje. Ključne pozitivne pričakovane lastnosti so predvsem zmanjševanje stroškov, racionalizacija delovanja ter zmožnost širšega razvoja. Na drugi strani pa se občine bojijo izgube samostojnosti v svojem delovanju na račun sodelovanja. Dejanske učinke sodelovanja občine v pozitivni smeri vidijo predvsem v vzpostavitvi sistema izmenjave izkušenj ter občine, ki so sodelovale pri skupnih projektih v možnosti hitrejšega in lažjega razvoja. Hkrati pa občine kot slabosti sodelovanja tako na načelni ravni kot v praksi navajajo predvsem ri nujnosti prilagajanja oziroma nezmožnosti prilagajanja. Pri tem je mogoče iz odgovorov razbrati, da manjše občine pri sodelovanju pogosto podrejajo svoje interese večjim iz česar izhaja vprašanje, ali je dejansko smotrno imeti partnerstvo občin kjer posamezni partnerji niso v enakopravnem položaju. Občine večinsko (76,5%) ocenjujejo da sodelujejo z zadostnim številom občin, pri čemer ne obstaja nikakšna povezava med številom občin s katerimi sodelujejo in zadovoljstvom z obsegom sodelovanja, iz česar sledi , da občine večinsko sodelujejo v obsegih kot jim to ustreza.

sodelujemo z zadostnim številom občin

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	ne	20	23,0	23,5	23,5
	da	65	74,7	76,5	100,0
	Total	85	97,7	100,0	
Missing	-1,00	2	2,3		
Total		87	100,0		

Kombinacija informacije o številu sodelujočih občin in o pobudah za sodelovanje kaže, da občine pobudo za sodelovanje večinsko pripisujejo sebi v rangi nižje od obsega sodelovanja. Torej če večina občin sodeluje z 6-11 občinami, občine, ki so odgovorile na to vprašanje pripisujejo pobudo za sodelovanje sebi v primerih sodelovanja s 3-5 občinami. Iz tega lahko sklepamo, da občine navezujejo medsebojne stike razpršeno in ne enostransko. Pri tipih sodelovanj med občinami prednjačijo izmenjave dobrih praks (92%), skupnih občinskih upra (90,1%), skupnih občinskih investicij (89,9%),

daleč na zadnjem mestu pa so t.i. pobratene občine, ki jih kot obliko sodelovanja navaja zgolj 45,8% občin (odgovori se med seboj ne izključujejo).

Sposobnost pridobivanja evropskih sredstev.

Slovenske občine so v zadnjih šestih letih bile relativno uspešne pri pridobivanju evropskih sredstev. Preko 76% občin se je od leta 2004 do 2010 sodelovalo pri prijavi na 2-8 evropskih razpisov, oziroma razpisov za sredstva Evropske unije. Hkrati pa je mogoče zabeležiti skoraj 80% uspešnost pri prijavih v 2-8 primerih razpisov, pri čemer je večina občin (49%) pri 2-3 prijavih. Občine vodilno partnerstvo pri prijavih na razpise za evropska sredstva relativno uspešno izmenjujejo saj zgolj majhen delež občin kot vodilni partner sodeluje pri več kot 8 prijavih med tem ko v ostalih primerih vodilno partnerstvo na podlagi zbranih informacij rotira, saj dobrih 28% občin nastopa kot vodilni partner v 2-3 projektih in približno enak odstotek v 4-8 projektih.

število uspešnih prijav na evropske razpise

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid ,00	2	2,3	2,4	2,4
1	6	6,9	7,1	9,4
2-3	42	48,3	49,4	58,8
4-8	26	29,9	30,6	89,4
9-15	7	8,0	8,2	97,6
več kot 15	2	2,3	2,4	100,0
Total	85	97,7	100,0	
Missing -1,00	2	2,3		
Total	87	100,0		

Občine bolj ali manj nekritično ugotavljajo da so v zaključenih projektih bili realizirani vsi (52,4%) oziroma večina ciljev (45,1%). Zgolj v dveh primerih oziroma 2,4% občine trdijo da je bila realizirana polovica ali manj projektnih ciljev.

realizacija ciljev EU projektov

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid realizirani so bili vsi cilji	43	49,4	52,4	52,4
realiziranih je bila večina ciljev	37	42,5	45,1	97,6
realizirana je bila polovica ciljev	1	1,1	1,2	98,8
realizirana je bila manj kot polovica ciljev	1	1,1	1,2	100,0
Total	82	94,3	100,0	

Missing	-1,00	5	5,7		
Total		87	100,0		

Pri pregledu vzrokov za uspešnost prijav na evropske projekte obstaja statistično značilna zelo močna povezava s številom prijav, enako značilna srednje močna povezava s številom sodelujočih občin medtem, ko je vpliv števila zaposlenih in samega sodelovanja statistično nekoliko manj zanesljiv in šibak. Iz tega sledi da je uspešnost prijav v največji meri odvisna od števila poskusov, da k uspešni prijavi pripomore večje število vključenih občin, v omejenem obsegu pa k temu pripomore tudi število zaposlenih.

Correlations

		Število zaposlenih	sodelovanje z drugimi občinami	število sodelujočih občin	število prijav na evropske razpise	število uspešnih prijav na evropske razpise
Število zaposlenih	Pearson Correlation	1	,031	,062	,159	,219*
	Sig. (2-tailed)		,774	,568	,146	,044
	N	87	87	86	85	85
sodelovanje z drugimi občinami	Pearson Correlation	,031	1	,165	,255*	,242*
	Sig. (2-tailed)	,774	,129	,019	,026	,026
	N	87	87	86	85	85
število sodelujočih občin	Pearson Correlation	,062	,165	1	,231*	,306**
	Sig. (2-tailed)	,568	,129	,035	,005	,005
	N	86	86	86	84	84
število prijav na evropske razpise	Pearson Correlation	,159	,255*	,231*	1	,864**
	Sig. (2-tailed)	,146	,019	,035	,000	,000
	N	85	85	84	85	85
število uspešnih prijav na evropske razpise	Pearson Correlation	,219*	,242*	,306**	,864**	1
	Sig. (2-tailed)	,044	,026	,005	,000	
	N	85	85	84	85	85

*. Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

**. Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Število prijav na evropske razpise statistično značilno vendar v omejenem obsegu vpliva na sodelovanje občin (torej občine, ki se pogosteje prijavljajo na razpise za evropska sredstva pogosteje iščejo sodelovanja). Sočasno pa tudi število prijav na evropske razpise narašča s številom sodelujočih občin in obratno – občine, ki sodelujejo z več drugimi se pogosteje prijavljajo na evropske razpise. Prijave ali njihova uspešnost ni povezana z izobrazbo zaposlenih. V projekte občin so kot partner najpogosteje vključene druge občine (najpogosteje v 59,7%), javni zavodi se vključujejo enakomerno, medtem, ko občine v projekte najredkeje vabijo lokalna in podjetja iz območja države (58,8% in 58% občin jih vabi redko). Iz tega sledi, da občine pri pridobivanju projektov redko vstopajo v javno zasebna partnerstva, in se še vedno raje poslužujejo javno-javnega sodelovanja, saj tako ostajajo na

znanem področju delovanja javne uprave in niso prisiljena v spoznavanje poslovnih sodelovanj in podjetniške logike.

Pregled projektov, ki so jih občine izvajale v obdobju od 2004 oziroma so v načrtu do leta 2014 kažejo večinsko podobo občine kot gradilca tehnične in družbene infrastrukture. Občine so v preteklem obdobju in nameravajo tudi v prihodnjosti večinsko investirati v izgradnjo oziroma obnovo komunalne infrastrukture oziroma pred- in šolskega sistema. V redkih primerih pa so predvidene investicije v kulturo, ali objekte, ki bi služili ekonomskemu razvoju območja. Na prej omenjeno odpiranje gospodarskih subjektov iz projektov kaže tudi ocena vloge gospodarskih subjektov pri že realiziranih investicijah. Občine so tako gospodarske subjekte vključevale v investicije kot izvajalce preko javnih naročil v 69,6% primerov sočasno pa so bila podjetja v okviru javno zasebnih partnerstev kot izvajalec izključena v 74% primerih in kot investitor v 70,6% primerov, oziroma kot koncesionarji v 63,3% primerov. Kot strateški partner so bila podjetja izključena v 59,6% primerih so se pa kot podizvajalec pojavljala najpogosteje v 35,6% primerov. Iz tega vsebinsko sledi, da občine še vedno podcenjujejo možnosti za sodelovanje s privatnim sektorjem (dopušča se seveda tudi možnost, da privatni sektor ni zainteresiran za sodelovanje). Medsebojno nepoznavanje principov delovanja otežkoča usklajevanje in ne pripelje do želenih učinkov v smeri skupnega usklajenega delovanja na področju razvoja lokalnega okolja. Občine se v tem kontekstu še vedno večinsko obračajo na različne državne institucije, med katerimi prednjači pozitivna vloga SVLR medtem ko sta najslabše ocenjena parlament in vlada. Zadovoljstvo z uspehom pogajanj je slabše od ocene sodelovanja, pri čemer sta sta ponovno najslabše ocenjena parlament in vlada. Kar je relativno logično glede na to za razliko od posameznih ministrstev tava organa nista neposredno zadolžena za reševanje posameznih občinskih problematik temveč v prvi vrsti postavljata okvir delovanja lokalne samouprave.

Predlogi za izboljšanje investicijskega delovanja slovenskih občin

Celovit pregled delovanja slovenskih občin kaže na nekatere dejansko znane in nespremenjene okoliščine delovanja, ki se kažejo posredno skozi vzorce razmerij med posameznimi akterji, ki se pojavljajo v sistemu delovanja slovenske lokalne samouprave in njenega razvoja. V tem kontekstu je potrebno opozoriti na to da je upravna paradigma v svetu šla dalje od novega upravljanja javnega sektorja in išče vedno nova zdravila, pri čemer je v letu 2010 prišlo do pomembnega zasuka v upravni znanosti. Na letni konferenci srednje in vzhodno evropskega združenja šol za javno upravo se je izkazalo da se je paradigma novega upravljanja javnega sektorja izkazala za neprimerno saj ne upošteva specifik delovanja javnega sektorja. Trenutno je v ospredju koncept dobrega upravljanja (good governance), ki sledi predhodnim modelom in dejansko ne predstavlja posebne dodane

vrednosti. Glavna pomankljivost vseh tovrstnih konceptov se kaže v odsotnosti izvajanja ustrezne prakse. Povedano drugače, na eni strani institucije javnega sektorja zahtevajo vendno nove modele optimalnega delovanja, ki jih nikoli ne implementirajo v celoti in obsegu, ki bi privedel do kakršne koli resne spremembe oziroma reforme delovanja javnega sektorja. Iz analiza finančnega delovanja občin je razvidno, da občine poskušajo optimalno razporejati občinske finance, pri čemer pa naletijo na vrsto normativnih ovir zaradi katerih pogosto izgubljajo na učinkovitosti. Po drugi strani pa je analiza sodelovanja občin in prijav na evropske projekte pokazala, da je sodelovanje občin dejansko na nivoju, ki ga občine postavijo same ter da kadrovska kapaciteta občin nima pomembne vloge pri prijavljanju občin in uspehu pri prijavah na projekte za evropska sredstva. Rezultati raziskave kažejo, da ni resnega administrativnega razloga za oviro v investicijskem delovanju občin. Zato je potrebno razloge iskati v upravni kulturi, na področju normativnega urejanja delovanja občin, na področju sistema prenosa pristojnosti. Občine same ugotavljajo, da imajo ustrezno število kadrov, občine sistematično ugotavljajo da je sodelovanje nacionalimi institucijami omejeno in da je posluh za njihove predloge še slabši.

Iz tega sledi rešitev, ki gre nujno v nasprotju s peto hipotezo o potrebi po prisilnem združevanju občin in se obrača v smeri večje sprostitev delovanja občin ter umika države s področja lokalnega upravljanja v največji možni meri.

1. Država mora občinam pripisati ustrezne finančne vire oziroma omogočiti, da občine samostojno urejajo sistem obdavčitev, pri čemer državne institucije izvajajo zgolj zakonski in kazenski nadzor (torej nadzor nad pojavi korupcije)
2. Država mora občinam v celoti delegirati posamezna vsebinska področja delovanja (varnost in zaščita, šolstvo, zdravstvo) ali pa mora v celoti prevzeti breme upravljanja s temi družbenimi sistemi nase.
3. Država mora v celoti prepustiti lokalno infrastrukturo občinam ali pa jo v celoti vzeti pod okrilje.
4. Država ni zadolžena za saniranje finančne situacije občin, mora pa ustrezno zmanjšati obseg državne administracije in ta sredstva prerazporediti v občinske proračune, kot vir občinskih proračunov, za potrebe vzpostavitve lokalnih sistemov
5. Država mora zagotoviti ustrezen pravni okvir za spodbujanje javno zasebnih partnerstev in vključevanje zasebnega sektorja v lokalno okolje ter obratno. Pri tem je potrebno odstraniti

ne samo administrativne temveč tudi pravne ovire, ki občinam preprečujejo svobodne obilke organiziranja investicijske dejavnosti.

6. Občine je potrebno spodbuditi k samostojnemu delovanju izven birokratske paradigme javne uprave in jim privzgojiti upravno kulturo postindustrijske družbe, skozi nagrajevanje reformiranja lokalnih upravnih procesov.
7. Občinskim uradnikom je potrebno zagotoviti večjo stopnjo avtonomije v odločanju in prerezporediti odgovornost od procesne k ciljni. Povedano drugače, negativne sankcije je potrebno izvajati na podlagi vsebinskih napak in ne na podlagi napak v procesih, kar je aktualna praksa javnega sektorja (v kolikor je bil postopek pravilen, slab rezultat ni posledica krivde uslužbencev)..

Strnjeno, za boljšo investicijsko in posledično razvojno dejavnost občin je potrebno spremeniti

- Sistem financiranja občin, na način, da se poveča njihova finančna avtonomija
- Sistem razmerij med zasebnim in javnim sektorjem, da se obe skupini izenači v enakopraven partnerski položaj,
- Upravno kulturo v javnem sektorju, ki bo zagotavljala večjo avtonomijo javnih uslužbencev pri odločanju ter sočasno povečevala njihovo odgovornost za morebitne napake.

Ključne dileme oziroma elementi, ki lahko vplivajo na uspešnost tovrstnih usmeritev so vezani na pripravljenost države, da se odpove, uravnavanju s precejšnjo količino proračunskih sredstev, vprašljivost realnosti spremembe upravne kulture v relativno kratkem obdobju, saj aktualna ureditev zagotavlja relativno varnost zaposlitve in visoko stopnjo nedotakljivosti v primeru odkritih vsebinskih napak ali kršitev pravnih norm.

Zaključno poročilo nadaljevanja raziskave bo moralo podati odgovore na zgornje predpostavke/hipoteze, ovrednotiti razvite koncepte in modele ter odločevalcem predstaviti potencialne rešitve nekaterih ključnih vprašanj s področja reformiranja javne uprave za potrebe učinkovitejšega in gospodarnejšega ravnanja z javnimi financami ob sočasni učinkovitejši investicijski dejavnosti občin, kot pogoju nadaljnjega razvoja lokalnih okolij.

Izbrana literatura in viri:

1. Andoljšek, Žiga (2003): Celovito obvladovanje kakovosti v javnem sektorju. Uprava. Let.:I, št.: 2. (str.: 128-141).
2. Brejc, Miha (2000): Ljudje in organizacija v javni upravi. Ljubljana: Visoka upravna šola.
3. Bučar, France (1981): Upravljanje. Ljubljana: Cankarjeva založba.
4. Clayton Tomas, John, Streib, Georgy (2003): The New Face of Government: Citizen-Initiated Contacts in the Era of E-Government. Journal of Public Administration Research and Theory. Vol.:13, No.:1, str.:83-102.
5. Grafenauer, Božo (2000): Lokalna samouprava na Slovenskem. Teritorialno-organizacijske strukture. Maribor: Pravna fakulteta.
6. Kovač, Polonca (2002): podjetniška načela v upravljanju slovenske javne uprave. V Bogomil Ferfila (ur.): Ekonomski vidiki javne uprave. Ljubljana: FDV. (str.: 144-280).
7. Kovač, Polonca (2003): Evropski upravni prostor – realnost ali mit. Uprava. Let.: I. št.: 2. (str.: 16-36).
8. Kovač, Polona (2004): Novi javni management in slovenska uprava. V Marjan Brezovšek in Miro Haček (ur.): Upravna kultura. Ljubljana: FDV (str.:177 – 196).
9. Kranjec, Marko (2003): Davki in proračun. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
10. Lane, Jan – Erik (1995): The Public Sector. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage publications.
11. Lane, Jan-Erik (2000): New Public Management. London, New York: Rutledge.
12. Milunovič, Vilma (2005): Problematika financiranja občin. V Marijan Brezovšek in Miro Haček (ur.): Lokalna demokracija II: Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji. Ljubljana: FDV. (str.: 105-129).
13. Osborne, David, Gaebler, Ted (1993): Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. New York, London, Victoria, Toronto, Auckland. Plume/Penguin Books.

14. Pandiloska, Alenka in Pinterič Uroš (2009): *Stakeholders in public sector at the local level in Slovenia*. L'azienda e i suoi stakeholder. Udine: Università degli Studi, prispevek na konferenci. Dostopno na: http://aideagiovani.uniud.it/paper/3_1.pdf (25. julij 2009).
15. Peters, Guy (2001): *The politics of Bureaucracy*. London, New York: Rutledge.
16. Pinterič, Uroš (2004a): Uvajanje e-občinske uprave v praksi. V Pinterič Uroš (ur.): *Administrativna usposobljenost slovenskih občinskih uprav*. Ljubljana: FDV. (str.: 155-166).
17. Pinterič, Uroš, Benda, Nina in Belak, Ben (2008) *Modernizacija slovenskih občinskih uprav: izbrane teme*. Novo mesto: Univerzitetno in raziskovalno središče Novo mesto.
18. Pinterič, Uroš (2008): Development of Slovenian Local self-government in the New Public Management perspective. *Management* (vol. 13, no. 49/50, pp. 55-62).
19. Plut, Dušan (2004): Načela, kriteriji in regionalizacija Slovenije z vidika členitve na pokrajine. V Stane Vlaj (ur.): *Pokrajina: Druga raven lokalne samouprave*. Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo pri Fakulteti za upravo (str. 21-35).
20. Ribičič, Ciril (1994): *Centralizem zoper Slovenijo*. Ljubljana: ČZP Enotnost.
21. Rman, Milan, Lunder, Lilijana (2003): Organizacijska kultura in javna uprava – priložnost za upravni menedžment. V Gordana žurga (ur.): *Konferenca Dobre prakse v slovenski javni upravi*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije. (str.: 107-120).
22. Rman, Milan in projektna skupina (2004): *Vlagatelji v ljudi (Investors in people): Standard kakovosti na področju ravnanja z zaposlenimi v upravni enoti Trebnje*. V Gordana žurga (ur.): *Konferenca Dobre prakse v slovenski javni upravi*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije. (str.: 125-141).
23. Saxena, K.B.C. (1996): *Re-engineering Public Administration in Developing Countries*. *Long Range Planning*. Vol.: 29, No.:5, str.: 703-711.
24. Stanovnik, Tine (2008): *Javne finance*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
25. Vlaj, Stane (2006): *Lokalna samouprava: Teorija in praksa*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
26. Žurga, Gordana (2001): *Kakovost državne uprave*. Ljubljana: FDV.

27. Dopolnjen predlog zakona o pokrajinah (Zpok). Dostopno preko: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&mandate=-1&o=20&sb=2&unid=PZ|06909C800615A584C125737200369152&showdoc=1> (2.2.2008).
28. [1&o=20&sb=2&unid=PZ|06909C800615A584C125737200369152&showdoc=1](http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&mandate=-1&o=20&sb=2&unid=PZ|06909C800615A584C125737200369152&showdoc=1) (2.2.2008).
29. Odločba o ugotovitvi, da so členi 8, 11, 14, 23 in 38 ZFO-1 v neskladju z Ustavo in da členi 12, 13, 21 in 24 ZFO-1 niso v neskladju z Ustavo. Uradni list Republike Slovenije 101/2007.
30. Uredba o upravnem poslovanju. Uradni list Republike Slovenije 20/2005
31. Ustavni zakon o spremembah 121., 140. in 143. člena Ustave Republike Slovenije. Dostopno preko: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200668&stevilka=2951> (1.2.2008)
32. Zakon o financiranju občin – uradno prečiščeno besedilo (ZFO – UPB1): Uradni list Republike Slovenije 32/2006.
33. Zakon o financiranju občin (ZFO-1), Uradni list Republike Slovenije, št. 123/2006 z dne 30.11.2006. Dostopno na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2006123&stevilka=5268> (15. december 2008).
34. Zakon o financiranju občin (ZFO1). Uradni list Republike Slovenije 123/2006.
35. Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o financiranju občin (ZFO-1A), Uradni list Republike Slovenije, št. 57/2008 z dne 10. 6. 2008. Dostopno na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200857&stevilka=2416> (15. december 2008).
36. Zakon o javno zasebnem partnerstvu (ZJZP). Dostopno na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2006127&stevilka=5348> (8. julij 2009).
37. Zakon o lokalni samoupravi – uradno prečiščeno besedilo (ZLS – UPB2): Uradni list Republike Slovenije 94/2007.
38. Zakon o lokalni samoupravi – uradno prečiščeno besedilo (ZLS – UPB1): Uradni list Republike Slovenije 100/2005.
39. Zakon o lokalnih volitvah (ZLV). Uradni list Republike Slovenije 72/1993.
40. Zakonu o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij – uradno prečiščeno besedilo (ZPUODO-UPB1). Uradni list Republike Slovenije 108/2006.

41. Zakon o glavnem mestu Republike Slovenije (ZGMRS). Uradni list Republike Slovenije 22/2004.
42. Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELLS). Uradni list Republike Slovenije 15/1996.
43. Republiška volilna komisija: www.rvk.si (datum dostopa: 25.3.2009)