



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO



Skupnost občin Slovenije



Združenje Mestnih Občin Slovenije



Združenje občin Slovenije



Univerza v Ljubljani
Fakulteta *za upravo*

Z b o r n i k

VIII. Posveta

DELOVANJE SKUPNIH OBČINSKIH UPRAV V SLOVENIJI

Ljubljana, marec 2015

Uredil:

Franc ŽOHAR

Izdano in objavljeno:

www.skupnostobcin.si www.zdruzenjeobcin.si www.mju.gov.si

Uvod

S pomladjo pride sonce in pride dež, pridejo višje temperature, ki pa so včasih malce varljive, posebej če piha veter z vseh strani, seveda pa pride tudi do našega že kar tradicionalnega srečanja Skupnih občinskih uprav v Sloveniji.

Letos smo ponovno imeli srečanje v Ljubljani, tako kot leta 2008, ko smo izvedli prvi posvet, je bil tudi tokrat četrtek! Smo pa bili letos prvič na Fakulteti za upravo! Prijazni in zagnani so, verjamem, da bomo skupaj še veliko postorili na tem tako dinamičnem, občutljivem pa vendarle zanimivem področju lokalne samouprave. Srečala sta se bogata praksa z mnogimi izkušnjami in znanstvena zagretost zaposlenih na fakulteti. Ne govorimo, ne pišemo resolucij in strategij o povezovanju teorije in prakse, mi to počnemo!

Tokrat smo prvič postavili nosilno temo našega posveta – IZZIVI SKUPNIH OBČINSKIH UPRAV NA PODROČJU JAVNIH SLUŽB. Nismo natančno vedeli, kaj lahko pričakujemo in ali nam bo vsaj malce uspelo. Pa vendarle izjemne predavateljice in predavatelji iz različnih področij javnih služb, nekateri že upokojeni, nekateri na začetku svoje karijerne poti, so skupaj z vsemi ostalimi ustvarili prekrasen mozaik vprašanj in predlaganih odgovorov za razreševanje problematike na področju javnih služb. Tudi udeleženci so svojimi vprašanji in mnenji ustvarili dodaten občutek sodelovanja. Toliko argumentiranih mnenj in pronicljivih vprašanj, kot letos s strani vseh sodelujočih ni bilo vse do sedaj. Pomembno je, da imamo svoje mnenje, da ga znamo argumentirati in na drugi strani, da nam ni nerodno vprašati. To je pomemben korak naprej, kajti le tisti, ki se pogovarja in posluša drugega, lahko sodeluje.

Najverjetneje bomo s tematskimi posveti nadaljevali tudi v prihodnje, kar nekaj se jih kaže kot primernih – turizem, vzgoja in izobraževanje, osnovno zdravstvo, sociala in podobno. Seveda, pa ne smemo pozabiti na vsa ostala področja, ki so že sedaj dokaj dobro razvita in se še razvijajo.

Še posebej pa naj omenim, da se nam je na letošnjem posvetu pridružil naš minister Boris Koprivnikar, ki je bil leto poprej tudi predavatelj na našem posvetu, nas poslušal in podal nekatera izhodišča, ki so pomembna za delovanje na področju skupnih občinskih uprav. Najlepša hvala mu, ker si je vzel čas! Bil je namreč četrtek, ko ima Vlada RS običajno sejo!

Ponovno je bilo letos med nami kar nekaj županov, pa tudi županja iz Kostela je bila med nami. Prvič se je na naš posvet prijavil tudi poslanec Državnega zbora, kar kaže na to, da tudi nekatere iz najvišjega zakonodajnega organa zanima to področje.

Želimo si še več sodelovanja, več argumentov in več poguma na vseh ravneh!

Naj se zahvalim še dekanu Fakultete za javno upravo izr. prof. dr. Janezu Stare za vso podporo pri organizaciji posveta, kot tudi pri vzpodbuditvi našega nadaljnjega sodelovanja.

Hvala tudi Mestni Občini Ljubljani, ki je udeležence posveta prijazno sprejela in pod vodstvom predstavnika Turistično informationega centra popeljala na ogled Mestne hiše in nas seznanila zgodovino starega mestnega jedra.

In na koncu, še iskrena hvala Jožetu, Primožu in Iztoku, s katerimi smo skupaj pripravljali program in aktivnosti za VIII. Posvet. Imeli smo veliko idej, imeli smo tudi nekaj težav. Ni nam vse uspelo in to je tudi eden izmed razlogov, poleg tega, da smo se dobro ujeli, da sodelujemo še naprej!

Hvala še enkrat vsem, in se vidimo prihodnje leto!

Franc Žohar

Govor ministra Borisa Koprivnikar
na VIII. Posvetu o DELOVANJU SKUPNIH OBČINSKIH UPRAV V SLOVENIJI,
v četrtek, 26. marca 2015 na Fakulteti za javno upravo v Ljubljani

Lokalna samouprava je eden od ključnih temeljev delovanja te države, s katerim zagotavljamo državljanom storitve in urejenost njihovega bivalnega okolja za zadovoljevanje vsakodnevnih potreb ter različnih vidikov razvoja. Prav zato je še posebej aktualna naslovna tema letošnjega posveta o delovanju skupnih občinskih uprav "Izzivi skupnih občinskih uprav na področju javnih služb".

Skozi kratko zgodovino razvoja Slovenije kot samostojne države je razvoj lokalne samouprave doživel burne spremembe in dajal pomemben takt delovanju države kot celote, saj je prav lokalna samouprava eno tistih področij, ki se je v svojem temeljnem organiziranju najbolj korenito spremenilo. Danes se soočamo s specifično situacijo izjemne raznolikosti občin, ki imajo od nekaj sto do več sto tisoč prebivalcev, zakonske osnove pa so za vse enake, prav tako pa tudi naloge, ki so prenesene na raven lokalne samouprave. Poleg pristojnosti, o katerih na nivoju lokalne samouprave občine lahko samostojno odločajo, pomembno vlogo odigrajo tudi pri izvajanju nalog, ki so sicer izvorno v pristojnosti države, vendar prenesene v izvajanje na nivo lokalnih skupnosti. Bistveno povečanje števila občin, od katerih jih večina ne dosega temeljnih formalnih zakonskih pogojev za ustanovitev samostojne entitete, logično odpira vprašanje učinkovitosti njihovega delovanja, primerljive kvalitete, dostopnosti in stabilnosti izvajanja izvornih pooblastil ter prenesenih nalog. Pogosto se pojavljajo diskusije, težnje in vprašanja o smiselnosti sedanje organiziranosti lokalnih skupnosti, pa vendar moramo sprejeti dejstvo, da je politična avtonomija lokalne samouprave ustavna kategorija, v katero izvršna veja oblasti ne more posegati, saj je odraz volje prebivalcev in zakonodajalca. V izjemni heterogenosti občin moramo iskati načine za bolj učinkovito delovanje, saj so naloge zahtevne, viri pa zelo omejeni. Veliko priložnost vidimo predvsem v povezovanju v dveh temeljnih vsebinskih načelih – povezovanje za bolj učinkovito in strokovno izvajanje stalnih nalog občin ter razvojno povezovanje, ki je vsakokrat prilagojeno razvojnemu izzivu, ki ga naslavlja.

Skupne občinske uprave so bile sicer z zakonom omogočene že leta 1993, dejansko pa so zaživele po letu 2005, ko je bilo omogočeno tudi neposredno sofinanciranje njihovih nalog. Ta odziv tudi kaže na dejstvo, da je izjemno pomembno, kako s finančnimi vzpodbudami lahko zagotovimo dejansko uporabo instituta, ki je brez sofinanciranja neizkoriščen. Čeprav je sofinanciranje spodbudilo izjemno hiter razvoj skupnih občinskih uprav, pa danes v praksi ugotavljamo, da

njihovo delovanje daleč presega samo izkoriščanje možnosti sofinanciranja, saj daje številne druge pozitivne učinke tako v smislu boljšega izvajanja nalog, kot racionalizacije delovanja vključenih občin. Temeljna področja, na katerih temelji sedanje delovanje skupnih občinskih uprav, so inšpekcijski nadzori, redarstvo, urejanje prostora in notranja revizija, nabor nalog pa je lahko tako po vsebini kot obsegu še bistveno večji. Dosedanja praksa delovanja 48 skupnih občinskih uprav, v katere je vključenih 195 občin, kaže, da v občinah obstaja interes po sodelovanju in potrjuje, da je nabor nalog lahko zelo bogat, zadovoljstvo deležnikov z njihovimi nalogami pa visoko, če so te organizacije vodene strokovno, gospodarno in v stalnem konstruktivnem dialogu z občinami, za katere združujejo storitve. Primeri najbolj uspešnih skupnih občinskih uprav naj bodo zgled nadaljnjemu združevanju nalog in večanju obsega storitev, hkrati pa tudi način iskanja novih področij in meja združevanja ter učinkovitih načinov financiranja. Pobude za prisilno politično združevanje entitet lokalnih skupnosti so v preteklosti propadle. Bile so organizacijsko racionalno utemeljene, vendar pa v izrazitem nasprotju z voljo prebivalcev. Pobude za povezovanje lokalnih skupnosti v obliki skupnih občinskih uprav pa so izjemno uspešne prav zato, ker temeljijo na spoštovanju demokratično izražene volje prebivalcev, hkrati pa zasledujejo tudi logične interese občin in njihovih prebivalcev po racionalni, učinkoviti organiziranosti, ki prinaša večjo možnost razvoja in višji standard bivanja v najširšem smislu.

Prav zato sem trdno prepričan, da je skupne občinske uprave potrebno odločno spodbujati, jih stalno nadgrajevati in tudi finančno podpirati ter si zastavljati vedno nove izzive na poti povezovanja. Prav skupne občinske uprave namreč predstavljajo racionalen in demokratičen način izvajanja temeljnih pooblastil in nalog lokalnih skupnosti kot temelja demokracije in delovanja naše države.



A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Boris Koprivnikar', written in a cursive style.

Boris Koprivnikar
Minister za javno upravo

Spoštovani,

lokalna samouprava je ena od ključnih demokratičnih vrednot sodobnih družb, hkrati pa sistem, ki ljudem zagotavlja številne javne dobrine in storitve, ki jih nujno potrebujejo za vsakdanje življenje in razvoj. V sedanjem času so samoupravne lokalne skupnosti v svetu in pri nas soočene s številnimi izzivi in od uspešnega spopadanja z njimi je odvisno, ali bodo prispevale svoj delež pri gospodarskem in širšem družbenem razvoju, preprečevanju konfliktov in stabilnosti ter s tem k oblikovanju skupnosti, v katerih ljudje želijo živeti sedaj in v prihodnosti.

V Sloveniji je del izzivov povezan tudi z občinskimi upravami, ki po logiki obstoja nudijo strokovno podporo pri političnem odločanju in izvrševanju teh odločitev na ravni občin. Skupne občinske uprave so ena od rešitev za problem premajhne upravne kapacitete manjših občin in so v praksi že pokazale svoj potencial. Do sedaj so se pretežno osredotočale na naloge inšpekcijskega nadzora in redarstva, ostale naloge so bile nekoliko v ozadju.

Tema letošnjega posveta je posebej aktualna, saj se umešča v okvir priprave strategije nadaljnjega razvoja slovenske lokalne samouprave. Dotika se praktično vseh elementov lokalne samouprave, še posebej funkcionalnega in posledično organizacijskega.

Posvet na temo delovanja skupnih občinskih uprav je postal že tradicionalen in vesel sem, da se Fakulteta za upravo letos na njem ne pojavlja samo preko prispevkov naših sodelavcev, kot se je do sedaj, ampak tudi kot soorganizatorka. S tem nadaljujemo aktivno vlogo na področju lokalne samouprave, ki jo je začrtal prof. Stane Vlaj, naš dolgoletni sodelavec.



Izr. prof. dr. Janez Stare
Dekan Fakultete za upravo Univerze v
Ljubljani

Kazalo:

1. Šime Ivanjko

SODOBNI MODELI ZAVAROVANJA OBČINSKEGA PREMOŽENJA13

2. Ines Lupše

**INSTRUMENTI MEDOBČINSKEGA SODELOVANJA NA PODROČJU
PROSTORSKEGA NAČRTOVANJA.....26**

3. Iztok Rakar in Jože Benčina

**JAVNE SLUŽBE NA LOKALNI RAVNI – RAZVOJNI IN PRIMERJALNI
POGLED.....37**

4. Primož Pevcin in Veronika Petkovšek

**SKUPNE OZIROMA DELJENE OBČINSKE STORITVE KOT
ALTERNATIVA ZASEBNEMU ZAGOTAVLJANJU STORITEV –
IZKUŠNJE IN PRILOŽNOSTI49**

5. Stanka Cerkvėnik

**MEDOBČINSKO POVEZOVANJE – PRILOŽNOST ZA UČINKOVITO
ZAGOTAVLJANJE KOMUNALNIH STORITEV.....59**

6. Tomislav Nemeč

**UPRAVLJANJE IN VODENJE JAVNIH SLUŽB – BREME ALI
PRILOŽNOST.....79**

7. Aleš Lešnik in Alenka Korpar

**SKUPNA PODELITEV KONCESIJE ZA RAVNANJE S KOMUNALNIMI
ODPADKI ZA 17 OBČIN – PRIMER IZ PRAKSE.....88**

8. Aleksandra Pivec in Alenka Korpar

**PODPORA LOKALNIM SKUPNOSTIM PRI NAČRTOVANJU
GOSPODARSKEGA, PROSTORSKEGA IN STRATEŠKEGA RAZVOJA
TER AKTIVNI POLITIKI ZAPOLNJEVANJA POSLOVNIH CON IN
OBJEKTOV NA OBMOČJIH SKUPNIH OBČINSKIH UPRAV.....102**

9. Mitja Dečman

**NOVI NAČINI PRENOSA ZNANJA NA FAKULTETI ZA UPRAVO KOT DEL
SODOBNIH ŠTUDIJSKIH IN OBŠTUDIJSKIH AKTIVNOSTI.....111**

10. Mihael Fonda in Franci Žohar

**PREDSTAVITEV KART SODELOVANJA V SKUPNIH OBČINSKIH
UPRAVAH PO POSAMEZNIH PODROČJIH NALOG.....116**

SODOBNI MODELI ZAVAROVANJA OBČINSKEGA PREMOŽENJA

Zasl. prof. dr. Šime Ivanjko¹

sime.ivanjko43@gmail.com

*»Nihče ne propade zaradi plačila zavarovalne premije,
mnogi pa so bili propadli, ker so preveč tvegali«*

Benedikt Kotrulj 1458²

Povzetek:

Zavarovanju občinskega premoženja se ne posveča posebna pozornost in se v praksi sklepajo klasična zavarovanja brez iskanja sodobnih možnosti cenejšega in učinkovitejšega zavarovanja. Če prav gre za večja finančna sredstva zavarovanja se sklepajo brez strokovne pomoči ustrezno usposobljenih strokovnjakov. V prispevku so obravnavni nekateri vidiki učinkovitejšega zavarovanja občinskega premoženja v obliki skupnih ponudb, delnega samozavarovanja, sozavarovanja in posebej raznih oblik zavarovanja odgovornosti za škodo povzročeno tretjim. Prikazana je tudi vloga zavarovalnih posrednikov, ki lahko prispevajo kvalitetnejšemu zavarovanju in učinkovitejšemu uveljavljanju pravic zavarovancev na podlagi zavarovalnih pogodb.

Ključne besede:

občinsko premoženje, zavarovanje, odškodninska odgovornost, samozavarovanje, obvladovanje tveganja.

Abstract:

MODERN DESIGNS OF INSURANCE MUNICIPAL PROPERTY

Municipal property insurance is not paying special attention and, in practice, concluded traditional life without the possibility of searching for cheaper and more efficient insurance. When it comes to higher funding scheme shall be concluded without the professional assistance of suitably qualified experts. In this paper are addressed certain aspects of effective protection of municipal property in the form of a joint bid, a partial self-insurance, coinsurance and especially various forms of insurance against liability for damage caused to third parties. It also shows the role of insurance brokers who can contribute more quality assurance and effective exercise of the rights of the insured under an insurance contract.

Keywords:

municipal property insurance, liability for damages, self-insurance, risk management.

¹ Zaslužni profesor Pravne fakultete Univerze v Mariboru in strokovni vodja Inštituta za zavarovalništvo in pravo v Mariboru.

² Benedikt Kotrulj, trgovec v Dubrovniku je že leta 1458 napisal prvo znano delo o trgovini v Evropi, *Libro del Arte merkatura*, Knjiga o vještini trgovanja, prevedla iz italijanščine Zdenka Janeković Römer, Zagreb-Dubrovnik 2009, Hrvatska Akademija znanosti i umjetnosti, Zavod za povijesne znanosti u Dubrovniku, *Monumenta historica Ragusina* str.395. V evropski literaturi ga navajajo kot Italijana.

UVOD

Čeprav je zavarovanje pomembna gospodarska dejavnost se njej posveča malo pozornosti v dejanskem gospodarskem in družbenem življenju.³ Zavarovalnice sicer nedvomno aktivno delujejo v družbi in konkurenca je vsak dan večja vendar se zavarovanci ne zavedajo možnosti, ki jo imajo, da v konkurenčni tekmi med zavarovalnicami izkoristijo svoj položaj za varstvo svojih interesov po primernem in cenejšem zavarovalnem varstvu.⁴ Pričakovati je nujno večjo aktivnost in raziskovanje s strani zavarovancev v smeri poglobljanja razumevanja lastnih priložnosti in možnosti novih pristopov zavarovanju. To še posebej velja za nosilce in upravljavce organiziranega premoženja in oseb v določenih skupni funkciji, kot je to na pr. občina ali druga oblika lokalne skupnosti. (v nadaljevanju; občina).

Občina je kot pravni subjekt lastnik številnega premičnega in nepremičnega premoženja, ki mu pretijo različne nevarnosti. S premičnim in nepremičnim premoženjem občina upravlja in opravlja tudi številne storitve tretjim, pri čemer lahko tretje fizične ali pravne osebe utrpijo škodo, za katere občina kot pravni subjekt in nosilec pravic, obveznosti in odgovornosti v pravnih razmerjih odgovarja za škodo v skladu s predpisi o povrnitvi povzročene škode.

Dejstvo je, da občine v preteklosti niso posvečale veliko pozornosti vprašanju zavarovanja premoženja in še manj zavarovanju odgovornosti občine za povzročeno škodo. Sklepale so se osnovna klasična premoženjska zavarovanja in posamezne oblike obveznega zavarovanja pred odgovornostjo.

Odsotnost politike obvladovanja tveganja je splošni pojav v družbi še posebej pa v občinah.⁵ Upravljanje s tveganji oziroma risk management je organiziran in stalno voden proces upravljanja, sprejemanja odločitev in trajni nadzor virov nevarnosti, upoštevajoč naravne politične, socialne, ekonomske in tehnične okoliščine v katerih ogrožen subjekt deluje. Gre za razvijanje, ocenjevanje in primerjanje možnosti za uravnavanje tveganj ter izbiro optimalnih možnosti za zaščito ljudi in premoženja.⁶

Strokovnih služb, ki bi reševale problematiko zavarovanja premoženja in odgovornosti občine, niso posebej organizirale, prav tako ne služb, ki bi strokovno spremljale možnosti posodabljanja zavarovanja premoženja, oseb in odgovornosti občine ter pri tem poskušale prispevati k čim večji varnosti občinskega premoženja po ekonomski ceni.

³ Še danes se pogosto ponavlja zapis Antona Urbanca iz 1939 leta »Zavarovalstvo je pri nas najbolj zanemarjena panoga, prava pastorka, bodisi v narodno gospodarskem pogledu bodisi v pogledu pravoznanstva. «Anton Urbanec, Zavarovalno pravo, 1939, str. 11.

⁴ V Sloveniji je na zavarovalnem trgu prisotno več kot 700 zavarovalnic iz držav članic EU, ki poskušajo na različne načine biti konkurenčne.

⁵ »Upravljanje s tveganji je skupek planiranja, organiziranja in kontroliranja aktivnosti, ki naj bi privedle do minimiziranja negotovih situacij.« Diacon S. R., Carter R. L.: *Success in Insurance*. Nottingham: Clays Ltd., 1992 str. 73.

⁶ Richardson M. L.: *Risk Management of Chemicals*. Cambridge: The Royal Society of Chemistry, 1992. str. 16

Tudi zavarovalni posredniki niso bili s strani občin izbrani na podlagi strokovnih referenc, ker so pogosto posredniki bili izbrani na podlagi drugih pa tudi političnih kriterijev.

Namen tega prispevka je prikazati možnosti sodobnega pristopa k cenejšemu in bolj kvalitetnemu zavarovanju občinskega premoženja in njene odgovornosti za morebitno škodo, povzročeno tretjim osebam, za katero je pristojna občina na podlagi zakonskih in internih predpisov.

1. Aktualna vprašanja premoženjskih zavarovanj v občini

Ob analizi premoženjskih zavarovanj, ki jih sklepajo občine z zavarovalnicami, ugotavljamo številna odprta vprašanja, ki se pojavljajo tako na strani občine kot zavarovalca kot tudi na strani zavarovalnice. Pri občinah se pogosto srečujemo z vprašanji nepopolnih evidenc premičnega in nepremičnega premoženja, katerega lastnik je občina. Znani so problemi neažurnega evidentiranja lastninskih in drugih stvarno pravnih pravic v zemljiški knjigi. Tudi druge evidence so pomanjkljive, na kar opozarjajo spori glede lastniških upravičenj v pravnem prometu. Omenjeno stanje je mogoče delno opravičiti s spremembo družbenoekonomskih razmerij na področju lastninskih odnosov. V ustreznih javnih evidencah ni jasnih pravnih podlag za opredeljevanje posameznih vrst stvarnih pravic, ki jih ima občina kot pravna oseba na premičnem in nepremičnem premoženju. Ob pomanjkljivih evidencah o obsegu in vrsti premoženja pa občine ne razpolagajo z jasno evidenco o vrednosti občinskega premoženja, bodisi da gre za celotno vrednost ali pa vrednost posameznega premičnega ali nepremičnega premoženja, ki v primeru nastanka škodnega dogodka povzroča težave pri določanju višine zavarovalnine oziroma nadomestila škode.

Občine praviloma ne izvajajo postopkov, v katerih bi ugotovile dejansko vrednost oziroma tržno vrednost posameznega premoženja, ki je predmet zavarovanja. Zavarovanje se sklepa na dogovorjeno aproksimativno praviloma knjigovodstveno zavarovalno vsoto, kar ima za posledico, da se pri nastanku zavarovalnega primera škoda obračunava po načelu podzavarovanja ali nadzavarovanja, kar pomeni, da zavarovalnica plača manj zavarovalnine ali odškodnine, kot bi sicer morala plačati glede na dejansko višino škode oziroma občina plača previsoko premijo glede na vrednost zavarovanega premoženja.

Najbolj problematično pri zavarovanju občinskega premoženja je opustitev strokovnih analiz nevarnosti. Pri sodobnem sklepanju zavarovalnih pogodb je primarno prav ugotavljanje, katere nevarnosti in v kakšnem obsegu ogrožajo neko premoženje. Vsak dober zavarovalec, ki želi zagotoviti kvalitetno zavarovalno jamstvo, mora imeti izdelana primerna načela kritja svojega premoženja, ki ga mora ovrednotiti tudi z vidika cene zavarovanja. Z ekonomskega vidika je neprimerno, če občina kot zavarovalec zavaruje vse premoženje zoper vse možne rizike, ne da bi pri tem ocenila, ali bi ne bilo ekonomsko bolj smotno, da zavaruje določeno premoženje zoper nekatere nevarnosti z višjo franšizo in za tovrstne škode, ki niso pokrite z višjo franšizo, zagotovi lasten sklad za kritje teh škod in na zavarovalnico prenaša le tiste škode, ki presegajo njeno

sposobnost finančnega kritja tovrstne škode. Kljub temu da so občine praviloma veliki zavarovanci, pa ne koristijo storitev zavarovalnih posrednikov ali drugih strokovnjakov, ki so sposobni opraviti analizo nevarnosti in določiti primerna načela kritja ter svetovati pri izbiri zavarovalnic. Praviloma se občinsko premoženje zavaruje pri lokalni zavarovalnici na podlagi personalnih in drugih povezav.

Iz analiz likvidacijskih postopkov v praksi ugotavljamo, da občine pogosto ne skrbijo za vsa tista ravnanja ali pravna dejanja, ki so pomembna za ohranitev oziroma uresničitve pravic na podlagi zavarovalne pogodbe.

Ogroženost občinskega in državnega premoženja je nedvomno opazna. Dosedanje klasične oblike zavarovanja pa ne zagotavljajo vedno zadostnega kritja. Zavarovanja pogosto sklepajo občinske službe oziroma zavarovalni zastopniki, kot podaljšana roka zavarovalnic. V praksi ni znana razlika med zastopnikom in posrednikom. Zakonska opredelitev posrednika je jasna; on nastopa v svojem imenu in za svoj račun pri čemer mora zlasti varovati interese zavarovalca in je po svoji vlogi njegov interesni skrbnik, ki mora glede na potrebe zavarovalca po varstvu pred nevarnostmi, ki ogrožajo njegovo premoženje, oblikovati zavarovalni produkt, ki ga prodaja zavarovalnici.⁷

2. Nujnost analize zavarovanj v občini z namenom oblikovanja skupne strategije

Glede na to, da sodobno zavarovalništvo omogoča številne možnosti za kvalitetno in cenejše zavarovanje premoženja in oseb - v naši praksi premoženjskega zavarovanja niso se uveljavile sodobne oblike zavarovanja premoženja, kot je sozavarovanje, organiziranje lastnih ali skupnih rizičnih skladov za kritje določenih škod, organiziranje zavarovalnih poolov in organiziranje vzajemnih zavarovalnic oziroma lastnih zavarovalnic (captive insurance company). Možnosti za izboljšanje zavarovanja nešteto, glede na sodobno stopnjo razvoja zavarovalnih poslov ob upoštevanju da je v Sloveniji možno najti primerne oblike zavarovanja pri več kot 700 zavarovalnicah. Posebej pa primanjkuje oblikovanje skupnih modelov ponudb in pogajanja z številnimi zavarovalnicami, ki imajo različne cenike za zavarovanje posameznih vrst zavarovanj. V praksi se srečujejo parcialne oblike sklepanja zavarovanj, ki so po naravi stvari povezane z višjimi stroški.

Za optimizacijo zavarovanja premoženja občin je primarno treba opraviti analizo zavarovalnega stanja zlasti z vidika;

- razmerja med nevarnostjo, ki ogroža občinsko premoženje kot celoto in kot posamezno
- vrsto premoženja in zavarovalne pogodbe, ki se nanašajo na posamezne nevarnosti,
- razmerja med vrednostjo zavarovane stvari in zavarovalno vsoto,

⁷ Zavarovalni zastopniki prodajajo proizvode zavarovalnice, zavarovalni posrednik pa prodaja individualne izdelke zavarovalnici. Storitve posrednika plačuje zavarovalnica, glede na to do so ta plačila sestavni del premije v skladu z načelom enotnosti premije, ki je sestavljena iz tehničnega dela premije namenjenega povrnitvi škode in režijskega dela, ki je namenjen stroškom poslovanja zavarovalnice, vključujoč tudi plačilo posrednika.

- izključitve iz zavarovanja posameznih rizikov,
- zavarovanja dodatnih nevarnosti.
- obvezni zavarovanj,
- možnosti različnih oblik zavarovanja deliktne in pogodbene odgovornosti,
- razlik med evropskim sistemom opredeljevanja zavarovalnega primera (škodni dogodek)
- in anglo-ameriškega sistema, ki ga uvajajo slovenske zavarovalnice (uveljavljanje
- odškodninskega zahtevka) (clams made),
- možnosti uporabe nezgodnega zavarovanja namesto zavarovanja odgovornosti
- bistveno nižja premija), možnosti zavarovanja regresa,
- posledic nadzavarovanja in podzavarovanja,
- posledic subrogacije in uveljavljanja regresa,
- zavarovanje pravne zaščite (zavarovanje stroškov postopka,
- zavarovanje odgovornosti oseb, ki opravljajo poslovodne in nadzorne funkcije.
- zavarovanje odgovornosti vodilnih oseb,
- odbitne franšize, omejitve pokritja po polici,
- trajanja zavarovanja,
- posledic nepravočasna plačane premije,
- rokov prijave škode, postopka uveljavljanja pravic do plačila
- zavarovalnine oziroma odškodnine, stroškov, obresti,
- in drugo.

Na podlagi opravljene analize stanja je treba pripraviti predlog morebitnih sprememb in oblikovati politiko obvladovanja tveganj in pripraviti javni razpis, ki vsebuje predlog ustreznih zavarovalnih programov, predlog novih zavarovalnih vrst po uveljavljenih standardih EU, pripraviti razpisno dokumentacijo za javni razpis, opraviti analizo ponudb, pridobljenih z javnim razpisom, voditi pogajanja ob sklenitvi zavarovalnih pogodb in opraviti pregled polic in zavarovalnih pogojev, še posebej tistega dela, ki je pisan drobnim tiskom (klavzule o izključitvah) .

Razumljivo je, da v tem prispevku ni mogoče opisati vse nevarnosti, ki ogrožajo občinsko aktivno premoženje in pasivne obremenitve v obliki odškodninskih zahtevkov. Zavarovati je možno praktično vse nevarnosti, vendar se zastavlja vprašanje ali je to potrebno in pod kakšnimi pogoji in pri kateri zavarovalnici je to najprimerneje tako z vidika stroškov kot z vidika obsega zavarovalnega kritja ter ekonomske in finančne ustreznosti zavarovalnice zlasti pa glede odnos do zavarovanca in glede načina vodenja postopkov izvrševanja obveznosti iz zavarovalne pogodbe.

Nepremično in premično premoženje lahko zavaruje vsakdo, kdor ima interes, da ne nastane zavarovalni primer, ker bi sicer pretrpel kakšno materialno izgubo. Pravice iz zavarovanja pa imajo lahko samo tisti, ki so imeli ob nastanku škode materialni interes za to, da zavarovalni primer ne bi nastal.

Pri premoženjskem zavarovanju zavarovalnina ne more biti večja od škode, ki jo je zavarovanec pretrpel z nastankom zavarovalnega primera.

Zavarovanje je lahko sklenjeno tudi na manjši znesek. Če je bila v zavarovalni pogodbi vrednost zavarovanega premoženja sporazumno ugotovljena, se zavarovalnina določi po tej vrednosti, razen če zavarovalnica dokaže, da je v pogodbi določena zavarovalna vsota znatno večja od resnične vrednosti (nadzavarovanje) ali znatno manjša (podzavarovanje) in če za to razliko ni utemeljenega razloga.

3. Pravne podlage za sklepanje zavarovalnih pogodb

Upravljanje s premoženjem občine ureja Zakon o javnih financah (ZJF)⁸ in vrsta podzakonskih aktov, ki so izdani na podlagi omenjenega zakona. Zakon o lokalni samoupravi.⁹ Pri tem je potrebno omeniti tudi Odredbo o sestavljanju premoženjskih bilanc države in občin za posamezna leta¹⁰

Področje zavarovalništva ureja Zakon o zavarovalništvu (ZZavar)¹¹ Z omenjenim zakonom je urejen status zavarovalnic in poslovanje zavarovalnih zastopnikov ter zavarovalnih posrednikov. Zavarovalno pogodbo ureja Obligacijski zakonik (OZ)¹² Na podlagi ZZavar je izdana vrsta odredb, navodil in sklepov Agencije za zavarovalni nadzor. Obvezna zavarovanja so urejena v številnih zakonih.

Zakon predpisuje dolžnost zavarovanca, da stori vse, da se prepreči nastanek zavarovalnega primera. Če pa je zavarovalni primer nastal, mora ukreniti vse, kar je v njegovih močeh, da omeji škodljive posledice. Če je zavarovanec razumno poskušal preprečiti škodo, mora zavarovalnica povrniti stroške, izgubo in drugo škodo zaradi takšnih poskusov tudi, če so bili brezuspešni. Potem, ko je nastal škodni dogodek, zavarovanec nima pravice, da bi zavarovalnici prepustil poškodovano zavarovalno stvar in zahteval od nje izplačilo cele zavarovalne vsote.

Če je bila stvar uničena, vendar ne zaradi dogodka, ki je predviden v zavarovalni pogodbi, mora zavarovalnica vrniti zavarovalcu zavarovanja del premije, sorazmeren s preostalim časom.

Zavarovalnica je dolžna povrniti škodo, nastalo po naključju ali krivdi zavarovalca, vendar ne, če je škodo namerno povzročil zavarovalec oziroma zavarovanec. Če pa je nastopil zavarovalni primer, ki ga je povzročil kdo, za katerega ravnanje zavarovanec kakorkoli odgovarja, mora zavarovalnica povrniti tako škodo, ne glede na to, ali je bila škoda povzročena iz malomarnosti ali namenoma.

⁸ Zakon o javnih financah (uradno prečiščeno besedilo) (ZJF-UPB4, Uradni list RS, št. 11/2011, z dne 21. 2. 2011.

⁹ Zakon o lokalni samoupravi, (ZLS-UPB2), Uradni list RS, št. 94/2007 z dne 16. 10. 2007.

¹⁰ Odredba o načinu sestavljanja premoženjskih bilanc republike in občin (Uradni list RS, št. 1/93, 45/94 in 17/00).

¹¹ Zakon o zavarovalništvu (uradno prečiščeno besedilo) (ZZavar-UPB7), Uradni list RS, št. 99/2010 z dne 7. 12. 2010. ZZavar je v postopku prenavljanja, v katerega bodo vnesene številne spremembe in nove rešitve iz Direktiv EU z področja zavarovalništva.

¹² Uradni list RS, št. 13/2001.

Pri premoženjskem zavarovanju zavarovalnica ne izplača zavarovalnine, če škoda izvira iz napak same stvari. Prav tako ne krije tudi škode, povzročene z vojnimi operacijami ali upori, razen če ni drugače dogovorjeno.

Namen premoženjskega zavarovanja po zakonu je torej v zagotavljanju povrnitve škode, ki bi nastala v zavarovančevem premoženju ob nastanku zavarovalnega primera. Izhajajoč iz omenjenega oškodovane načela pa zakon posebej določa, da odškodnina ne more biti večja od škode, ki jo je oškodovanec imel z nastankom zavarovalnega primera.

Načelo oškodovanja je temeljno načelo premoženjskega prava, ki vključuje tudi zavarovanje odgovornosti.

Pri premoženjskem zavarovanju gre za zavarovanje proti škodnim dogodkom požara, strele, eksplozije, padca letal, izginotja predmetov ob škodnem dogodku in škode, ki jo je povzročil udarec lastnega vozila v zavarovalni objekt.

Razen omenjenih nevarnosti se v zvezi z nepremičninami zavaruje tudi oprema zaradi omenjenih požarnih in naravnih rizikov, dodatno pa tudi zaradi vlomne tatvine, navadne tatvine ali ropa (vlomsko zavarovanje), strojelom, šomaž in pod.. Zavarovanje je možno skleniti tudi zaradi škod, ki nastanejo zaradi izliva vode ali zmrzali, loma stekel in podobno. Pri izvajanju zavarovalnih poslov zavarovalnice uporabljajo splošne, posebne in dodatne zavarovalne pogoje, v katerih podrobneje opredeljujejo pravice, obveznosti in odgovornosti zavarovalnice in zavarovalca. Ob sklenitvi zavarovalne pogodbe so pogoji sestavni del pogodbe, polica pa je dokaz o sklenjeni zavarovalni pogodbi. Odstopanja od zavarovalnih pogojev so mogoča, s tem da mora biti odstopanje v polici posebej pisno dogovorjeno med zavarovalnico in zavarovalcem.

4. Zanemarjeno zavarovanje odgovornosti

Občine v preteklosti niso posvečale veliko pozornosti vprašanju zavarovanju odgovornosti občine za povzročeno škodo tretjim. Sklepale so osnovne oblike zavarovanja pred odgovornostjo. Zavarovanje premoženja in dejavnosti v slovenskem pravu ni obvezno, razen izjem, ki so določene v Zakonu o obveznih zavarovanjih v prometu (Uradni list RS, št. 70/94, z naknadnimi dopolnitvami in spremembami) in obveznih zavarovanj, ki jih urejajo posebni zakoni, kot je obvezno zavarovanje notarjev, odvetnikov, gasilcev, zdravstvenih organizacij in drugih za škodo povzročeno tretjim osebam.

Motorna vozila (avtomobili vseh vrst, rečna, jezerska plovila, letala) mora občina obvezno po zakonu zavarovati za škodo, povzročeno tretjim osebam.

Motorna in druga vozila, katerih lastnik ali imetnik je občina, bodo zavarovana v okviru kasko zavarovanja za škodo, ki lahko nastane zaradi uničenja ali poškodbe vozila zaradi prometnih nezgod ali drugih dogodkov, ki imajo za posledico poškodbo ali uničenje vozila.

Blago, pošiljke in stvari, ki se prevažajo na odgovornost občine, je mogoče zavarovati v okviru različnih vrst transportnih (kargo) zavarovanj.

Na področju odgovornosti za škodo, povzročeno tretjim osebam, za katero odgovarja občina, bodisi da je lastnica premoženja bodisi nosilka določenih dejavnosti, lahko sklene različne vrste zavarovanja pred odgovornostjo. Najpogosteje je to splošno zavarovanje odgovornosti, ki krije škodo tretji osebi, za katero je odgovorna občina kot imetnica premoženja ali pa kot nosilka določenih dejavnosti.

Na področju finančnih transakcij lahko občina sklepa različne vrste kreditnih zavarovanj, kot je zavarovanje nevarnosti neplačila oziroma zamude plačila zaradi insolventnosti občinskih dolžnikov (kavcijsko zavarovanje). Z zavarovanjem je možno kriti tudi finančne izgube, ki nastopijo zaradi nepredvidenih poslovnih stroškov, izgube tržne vrednosti, izpada najemnine ali prihodka, slabega vremena in drugih neposlovnih izgub.

Zlasti je treba opozoriti na možnost zavarovanja stroškov postopka, to je zavarovanje stroškov odvetnikov in drugih stroškov postopka pred sodiščem, v katerih nastopa občina kot tožena ali pa tožeča stranka (zavarovanje pravne zaščite).

5. Občina kot zavarovalec pri osebnih zavarovanjih

Na področju osebnih zavarovanj občina lahko za delavce, ki so pri njej zaposleni, sklepa različne oblike zdravstvenih zavarovanj, ki krijejo stroške zdravljenja (prostovoljno zdravstveno zavarovanje).

Na področju nezgodnih zavarovanj lahko občina sklepa različne vrste nezgodnega zavarovanja, vključno tudi z zavarovanjem nesreč pri delu in poklicnih obolenj, ki v primeru smrti ali izgube zdravja zaradi nezgode krije izplačilo dogovorjenih denarnih nadomestil, odškodnine oziroma povračil stroškov v enkratnem znesku ali pa obročno izplačevanje dogovorjenih denarnih nadomestil oziroma kombinacij izplačil, bodisi izplačil v obliki enkratnega ali pa obročnega plačila. Nezgodna zavarovanja zagotavljajo tudi izplačila zaradi poškodb, okvar zdravja ali smrti delavcev, ki so zaposleni pri občini oziroma drugih oseb, za katere je občina pristojna.

Z nezgodnim zavarovanjem bi občina morala zavarovati tudi delavce, ki so zaposleni pri občini, ali pa delavce, ki opravljajo določena dela na podlagi drugih pravnih razmerij, na primer pogodbe o delu. Posebej je zanemarjeno sklepanje nezgodnega zavarovanja namesto odgovornosti. To je posebna kombinacija nezgodnega in odgovornostnega zavarovanja, ki je za delodajalca posebej zanimiva ker omogoča delavcu da dobi povrnjeno celotno škodo (delno iz nezgode in delno iz zavarovanja odgovornosti) pri katerem je izključena možnost kumulacije odškodnine in zavarovalnine. Takšna oblika zavarovanja občine je bistveno cenejša od zavarovanja odgovornosti.

Ta oblika kombiniranega zavarovanja občine bi bila primerna pri zavarovanju odgovornosti občine za škode, ki jih utrpijo pešci oziroma občani zaradi neočiščenih cest, za katere pa skrbi občina oziroma izvajalci, na katere je občina prenesla skrb za čiščenje cest. S to obliko

zavarovanja bi bilo mogoče zavarovati vse osebe, ki bi se poškodovale na območju občinskih cest, za katere je občina dolžna skrbeti.

V praksi ni zaslediti zavarovanj čiste premoženjske škode; to so tiste škode, ki nastanejo na pravicah ljudi in niso povezane s škodo na stvareh ali po s smrtjo, okvaro zdravja ali telesno poškodb (osebno škodo).

Zavarovalnice tovrstno zavarovanj ne izvajajo v praksi glede na to, da imena zavarovance morajo biti dostavljena zavarovalnici vendar po bi bilo mogoče s posebnim dogovorom doseči .da zavarovalnica zavaruje le določeno število oseb s tem da se zavarovalnico dogovori o določeni pavšalni premiji.

Pri zavarovanju odgovornosti občine bi bilo potrebno ločeno zavarovati odgovornost članov občinskih organov za škodo, ki jo povzročijo občini ali tretjim osebam s sprejemanjem škodljivih odločitev. Posebej je koristno opozoriti na možnost zavarovanja odgovornosti občine za škodo, ki jo povzročijo tretjim osebam njeni uslužbenci pri opravljanju svojih nalog. S takšnim ločenim in selekcioniranim zavarovanjem se da bistveno znižati višino premije, zlasti če se pri tem določijo različne višine zavarovalnih vsot glede na stopnjo nevarnosti.

S posebno zavarovalno polico bi bilo potrebno zavarovati tudi škodo, ki jo povzroči občina pri vodenju različnih upravnih postopkov glede na to, da bodo zaradi napak v upravnih in drugih postopkih v večji meri vlagali odškodninske tožbe. Na tem področju odgovornosti upravnih organov za povzročeno škodo, storjeno v postopku občanov, je pričakovati bistveno večje število tožbenih zahtevkov.

Zavarovanje odgovornosti je posebna zavarovalna panoga premoženjskega zavarovanja, kjer se občina zavaruje za škodo, povzročeno tretjim osebam, pri čemer mora zavarovalnica nuditi občini tudi pravno zaščito, s tem da je dolžna plačati stroške sodnih postopkov in plačati odškodnino do višine zavarovalne vsote. Če zavarovalnica plača škodo tretjim osebam na podlagi zavarovanja odgovornosti, nima pravice do regresa zoper občino. Zavarovalnica ni dolžna odškodnine plačati samo v primeru, kadar je škoda povzročena namerno. Če bi škodo povzročil delavec občine s kaznivim dejanjem ali namerno, bo zavarovalnica izplačala škodo, vendar ima pravico regresa do povzročitelja.

Zavarovanje odgovornosti je najbolj kompleksno zavarovalno razmerje glede na to, da se v tem razmerju pojavlja odškodninsko razmerje, ki je urejeno z zakonom, zavarovalno razmerje, ki je urejeno s pogodbo, in regresno razmerje, ki je urejeno z zakonom in zavarovalno pogodbo.

6. Nove poti zavarovanja občinskega premoženja

Sodobno zavarovalništvo omogoča številne možnosti za kvalitetno in cenejše zavarovanje premoženja in oseb, ki pa jih zavarovalnice ne ponujajo zaradi ekonomskih interesov. Zaradi tega je nujno da so pri iskanju novih poti zavarovanja aktivni zavarovalci in da skupaj z posredniki oblikujejo nove njim prilagojene oblike zavarovanj.

Na področju sozavarovanja bi bilo mogoče ceneje zavarovati občinsko premoženje, če bi se več občin združilo in ponudilo dvema ali večjemu številu zavarovalnic skupno premoženjsko

zavarovanje po sistemu sozavarovanja. Pri sozavarovanju gre, kadar zavarovalec sklene zavarovalno pogodbo z več zavarovalnicami, ki so se sporazumele o tem, da bodo skupaj trpele in delile nevarnost. Pri tem pri sozavarovanju odgovarja vsaka izmed zavarovalnic, ki so navedene v zavarovalni polici, za popolno zavarovalnino, s tem da ob nastanku škode zavarovalnino med seboj sorazmerno razdelijo. S takšnim načinom se zagotavlja kvalitetnejše in kar je posebej pomembno cenejše zavarovanje glede na to, da vse zavarovalnice odgovarjajo za obveznosti iz zavarovalne pogodbe, sočasno pa bi skupna ponudba lahko vplivala na znižanje cene oziroma na ugodnejše pogoje zavarovanja.

Za večje pravno organizacijske sisteme je primerna oblika zavarovanja premoženja ti. samozavarovanje, (self insurance, Selbstversicherung) v okviru katerega, v našem primeru, občina prevzame izravnavo nevarnosti v okviru svoje organiziranosti. V osnovi občina prevzame zavarovanje dela ali celote svojega premoženja, za kar oblikuje tudi svoj lastni varnostni sklad. Ta oblika zavarovanja je primerna za tiste nevarnosti, ki jih zavarovalnice ne želijo zavarovati oziroma jih zavarujejo pod posebnimi pogoji praviloma ob plačilu visokih premij. Pri tem se iz omenjenega sklada krije praviloma le del škode do določene višine in presežek se prenaša na zavarovalnice, bodisi kot skupno zavarovanje ali kot posamezni rizik. Ta sistem pozitivno vpliva na večjo pazljivost sodelavcev pri delu in je možno bistveno večji meri z ukrepi preventive prispevati zmanjšanju škode. Sočasno pa se sredstva v skladu, ki se ne uporabijo za kritje škode, lahko uporabljajo za začasno finansiranje drugih poslov namesto najemanja kreditov. Posledica tega modela zavarovanja je pozitivna razlika med evidenčno zavarovalno premijo in obračunanimi škodami ter je predvideno predvsem za tekoče in dolgoročno izravnavanje samozavarovalnih nevarnosti. Pri izvajanju te vrste zavarovanja mora občina ravnati po zavarovalnih načelih podobno kot zavarovalnica. Praviloma občina organizira posebni oddelek za opravljanje teh poslov ali pa to prenese na usposobljene posrednike. Pri tem se praviloma tudi tesno sodeluje z zavarovalnico, ki nosi presežek zavarovalnega kritja. Pri tem je posebej pomemben finančni učinek v obliki znižanja stroškov zavarovanja, večji pregled nad škodnim dogajanjem v občini zlasti pa se zavarovanje prilagaja potrebam občine pri dejanskih tveganjih . Pozitivni učinki seveda deluje le na dolgi rok, ker je možno v daljšem časovnem obdobju najti najprimernejše oblike zavarovanja in pridobivati potrebne izkušnje za vodenje politike zavarovanja premoženja.

Razumljivo je, da se ta model zavarovanja začne lahko z določenimi vrstami zavarovanja in se postopoma preide na sistemski model, ki zajema celotno zavarovanje premoženja. Če pa je občina povezana te z drugimi občinami se lahko izvaja sistem samozavarovanja kot skupen projekt kar bistveno lahko poceni stroške zavarovanja.

Bistvena prednost samozavarovanja pa je organizirano interno usposabljanje občine da samostojno in ocenjuje in obvladuje tveganja v zvezi z jasno opredeljenimi nevarnostmi , ki ogrožajo konkretno občinsko premoženje s tem, da občinski organi identificirajo, ocenijo in izvajajo ukrepe obvladovanja izpostavljenosti morebitnim škodnim dogodkom.

Vsaka občina sama ali pa več občin skupaj lahko oblikujejo rizični sklad, iz katerega bi se plačevale manjše oziroma bagatelne škode in tako omogočile, da se premoženjska zavarovanja pri zavarovalnicah sklepajo z višjo odbitno franšizo, kar bi bistveno vplivalo na znižanje

zavarovalne premije. Z organiziranjem določenih rizičnih skladov bi občine lahko razpolagale s sredstvi v teh skladih, sočasno pa bi prenašale na zavarovalnico le tiste rizike, ki jih ne morejo same pokriti. S takšno obliko samozavarovanja v kombinaciji z zavarovanjem pri zavarovalnici se dosežejo ne samo nižje premije, temveč tudi kvalitetnejše zavarovanje in večja skrb strokovnih služb za varnost premoženja.

Občine skupaj z ostalimi lokalnimi skupnostmi in državo bi lahko oblikovale skupaj z zavarovalnicami pool, ki bi skrbel za zavarovanje omenjenega premoženja. Zavarovalne poole ustanavljajo zavarovalnice in preko poola skrbijo za določeno obliko zavarovanja bodisi določenega premoženja ali pa zavarovanja proti določenim rizikom. Organiziranje zavarovanja preko zavarovalnega poola je posebna organizacijska oblika sozavarovanja, v katerem sodeluje večje število zavarovalnic.

Glede na to, da občine in druge lokalne skupnosti ter država imajo veliko premoženja, ki je ogroženo od različnih rizikov, ni izključena možnost organiziranja družbe za vzajemno zavarovanje občinskega oziroma državnega premoženja. Gre za posebno obliko samozavarovanja, pri čemer bi si občine in lokalne skupnosti kot člani družbe za vzajemno zavarovanje ustanovile posebno zavarovalnico, ki bi se ukvarjala s premoženjskim zavarovanjem pred raznovrstnimi škodnimi dogodki. V okviru družbe za vzajemno zavarovanje bi lahko bile krite le škode do določene višine, s tem da bi tisti de] rizika, ki ga takšna družba za vzajemno zavarovanje ne more prevzeti, prenaša v pozavarovanje ali pa v sozavarovanje.

7. Vloga zavarovalnih posrednikov

V nekdanji SFRJ je poslovanje zavarovalnih posrednikov na zahtevo zavarovalnic bilo prepovedano. V Evropi se prav posrednikom prepisuje vloga nosilca razvoja kvalitetnega zavarovanja. V predhodnih oblikah današnje EU je njihov položaj urejala posebna Direktiva o zavarovalnem posredovanju iz 1976, posebno priporočilo iz 1991 in veljavna direktiva iz 2002, ki je sedaj v postopku spreminjanja. Zavarovalni posredniki so v osnovi svetovalci zavarovalcev, ki so posebej zavezani zakonom da varujejo interese zavarovalcev. V Sloveniji so se pojavili šele v 90. letih preteklega stoletja in zlasti z ureditvijo njihovega položaja v ZZavar 2004 ob vstopu Slovenije v EU. Njihovo vlogo na področju zavarovalništva lahko primerjamo z funkcijo »uradnega zagovornika v kazenskem postopku« pri čemer zavarovalec ni dolžan plačati njegove storitve, ker je njegovo plačilo sestavni del premije, ki jo zavarovalec plačuje zavarovalnici in ona mora del te premije deliti z posrednikom. Seveda, zavarovalnice niso navdušene na vključevanjem zavarovalnih posrednikov v postopke sklepanja zavarovanj in v sedanjem postopku obnove ZZavar so podale številne predloge, da se njihova dejavnost omeji oziroma, da naj posrednike plača zavarovalec ne pa zavarovalnica. Slovenska ureditev zavarovalnega posredovanja je v skladu z več stoletno tradicijo v državah članicah EU.¹³

¹³Podrobneje o zavarovalnih posrednikih Šime Ivanjko, *Zavarovalno pravo, Maribor 2009, str. 99* in Mario Zinnert, *Rect und Praxis des Vericherungsmaklers, Karlsruhe 2008, str.379.*

8. Sklepno razmišljanje

Ogroženost občinskega in državnega premoženja je nedvomno opazna in zaradi tega je nujno, da občinski organi posvetijo posebno skrb zavarovanju tega premoženja. Dosedanje klasične oblike zavarovanja ne zagotavljajo vedno zadostnega kritja, pa tudi obstajajo možnosti, da se cena za to zavarovanje bistveno zniža. V postopku sklepanja zavarovanj bi bilo potrebno angažirati zavarovalne posrednike, ki bi lahko opravili temeljne analize pred nevarnostmi, ki ogrožajo občinsko premoženje, katerega je občina lastnica, ali pa ki ga uporablja. Prav tako z različnimi oblikami zavarovanja pred odgovornostjo bi bilo potrebno zaščititi občinsko premoženje pred pasivnimi obremenitvami, to je terjatvam oškodovancev za škodo, za katero občina odgovarja.

V sodobnem kapitalistično organiziranem zavarovalništvu se nasprotja med interesi zavarovalnice in interesi zavarovalcev oziroma zavarovancev poglobljajo in zaradi tega je vsekakor zelo primerno uporabiti strokovno pomoč zavarovalnih strokovnjakov, ki so dolžni po zakonu varovati interese zavarovalcev pri sklepanju in izvrševanju zavarovalnih pogodb. To je še zlasti zanimivo, ker plačilo za njihovo delo ne obremenjuje občine, temveč zavarovalnico.

Zavarovalništvo postaja vse bolj zapleteno ekonomsko in pravno razmerje in je zato primarno potrebno spoznati načela, na katerih temelji izvajanje zavarovalne dejavnosti kot gospodarske dejavnosti. Varstvo občinskega premoženja pa narekuje potrebo po skrbnem ravnanju občinskih organov tudi na področju varovanja premoženja in oseb pred nepredvidljivimi škodnimi dogodki.

Viri in literatura

1. Obligacijski zakonik, Uradni list RS, št. 13/2001.
2. Odredba o načinu sestavljanja premoženjskih bilanc republike in občin (Uradni list RS, št. 1/93, 45/94 in 17/00).
3. Zakon o javnih financah (uradno prečiščeno besedilo) (ZJF-UPB4,Uradni list RS, št. 11/2011,z dne 21. 2. 2011.
4. Zakon o lokalni samoupravi, (ZLS-UPB2), Uradni list RS, št. 94/2007z dne 16. 10. 2007.
5. Zakon o zavarovalništvu (uradno prečiščeno besedilo) (ZZavar-UPB7), Uradni list RS, št. 99/2010.
6. Ivanjko,Š.:Zavarovalno pravo, Inštitut za zavarovalništvo, Maribor 2009.
7. Diacon, S.: R., Carter R. L.: Success in Insurance. Nottingham: Clays Ltd., 1992.
8. Kotrulj,B.: Knjiga o vještini trgovanja, Zagreb-Dubrovnik 2009, Hrvatska Akademija znanosti i umjetnosti, Zavod za povijesne znanosti u Dubrovniku, Monumenta historica Ragusina..
9. Richardson M. L.: Risk Management of Chemicals. Cambridge: The Royal Society of Chemistry 1992.
10. Urbanc,A.: Zavarovalno pravo, Ljubljana 1939.
11. Zinnert,M.:Rect und Praxis des Verischerungsmaklers,Karsruhe 2008.

INSTRUMENTI MEDOBČINSKEGA SODELOVANJA NA PODROČJU PROSTORSKEGA NAČRTOVANJA

Ines Lupše, Ministrstvo za okolje in prostor

ines.lupse@gov.si

Povzetek:

Nekatere razvojne izzive, s katerimi se soočajo država in lokalne skupnosti, bomo lažje rešili v skupnem dogovarjanju in oblikovanju integralnih prostorsko razvojnih rešitev. Glede na upravno razdelitev države se rešitev nakazuje v povezovanju prostorskega načrtovanja z razvojnim načrtovanjem na medobčinski ravni. Regionalni prostorski načrt kot instrument medobčinskega sodelovanja na področju prostorskega načrtovanja lahko v času gospodarske krize pomeni izziv za ustreznejše in predvsem učinkoviteje izvajanje razvojnih projektov.

Ključne besede:

medobčinsko sodelovanje, razvojno načrtovanje, prostorsko načrtovanje, regionalni prostorski načrt.

Abstract:

INSTRUMENTS FOR INTER-MUNICIPAL COOPERATION IN SPATIAL PLANNING

Some of the development challenges facing the state and local communities will be easier to solve in a common negotiating and designing integrated spatial development solutions. According to the administrative division of the country, the solution can be in the integration of spatial planning and development planning at the inter-municipal level. Regional development plan as an instrument of inter-municipal cooperation in spatial planning is a challenge for better and more effective implementation of development projects in a time of economic crisis.

Keywords:

intermunicipal cooperation, spatial planning, development planning, regional spatial plan.

1. INSTRUMENTI MEDOBČINSKEGA SODELOVANJA NA PODROČJU PROSTORSKEGA NAČRTOVANJA

1.1 Povezano prostorsko in razvojno načrtovanje

V Sloveniji je priprava regionalnih razvojnih programov programskega obdobja 2014-2020 (v nadaljnjem besedilu: RRP 2014-2020) za vseh dvanajst razvojnih oziroma statističnih regij v zaključni fazi. RRP 2014-2020 se navezuje na pripravo državnih razvojnih dokumentov in upošteva evropske razvojne dokumente: Strategijo za EU 2020 ter kohezijsko politiko 2014-2020. Priprava RRP 2014-2020 poteka na podlagi Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (Uradni list RS, št. 20/11 in 57/12), ki določa vsebino RRP in postopke.

Ministrstvo za okolje in prostor, Direktorat za prostor, graditev in stanovanja aktivno sodeluje tako pri pripravi Strategije razvoja Slovenije kot tudi pri pripravi nove generacije Regionalnih razvojnih programov za obdobje finančne perspektive od 2014 do 2020. Ministrstvo je tako vsem razvojnim regijam prvič doslej posredovalo smernice s področja prostorskega razvoja in izvedlo več posvetov z regionalnimi razvojnimi agencijami, kjer je bila obravnavana priprava prostorskega dela RRP 2014-2020 in možnosti izvajanja RRP 2014-2020 z regionalnimi prostorskimi načrti.

Vključitev ministrstva za prostorski razvoj v postopke regionalnega programiranja temelji na poročilu medresorske skupine za oblikovanje načina povezovanja prostorskega načrtovanja z razvojnim načrtovanjem na regionalni ravni v sestavi ministrstva, pristojnega za prostor, ministrstva, pristojnega za kmetijstvo ter ministrstva, pristojnega za gospodarski razvoj (Delovna skupina za oblikovanje načina..., 2011).

Poročilo medresorske skupine z naslovom *Izboljšanje povezovanja prostorskega načrtovanja z razvojnim načrtovanjem na regionalni ravni* podaja pregled veljavne zakonodaje za obravnavana področja, oceno stanja s skupnimi ugotovitvami glede odprtih problemov in skupna izhodišča medresorske delovne skupine. Skupna izhodišča za izboljšanje povezovanja prostorskega načrtovanja z razvojnim načrtovanjem na medobčinski / regionalni ravni so:

- Edini dolgoročni razvojni dokument države je Odlok o strategiji prostorskega razvoja Slovenije (Uradni list RS, št. 76/04, 33/07 in 57/12; v nadaljnjem besedilu: Strategija prostorskega razvoja Slovenije). Čeprav stanje v prostoru kaže na določene odklone od zastavljenih ciljev in prioritet, so generalne usmeritve še vedno ustrezne. Trajnostni ekonomski in prostorski razvoj bo lahko dosežen le z uskladitvijo Strategije razvoja Slovenije s Strategijo prostorskega razvoja Slovenije.
- Strategija razvoja Slovenije je strateški srednjeročni dokument in določa cilje razvoja in strateške usmeritve za eno programsko obdobje. Pri pripravi Strategije razvoja Slovenije morajo biti za doseganje zelenega razvoja vključene tudi prostorske vsebine, povzete po Strategiji prostorskega razvoja Slovenije. Strategija razvoja Slovenije skupaj s Strategijo

prostorskega razvoja Slovenije sta podlaga za vse razvojne politike, programe in akcijske načrte posameznih sektorjev.

- Razvojno in prostorsko načrtovanje na regionalni ravni se poveže v okviru priprave RRP na način, da RRP vsebuje tudi prostorski del, pred začetkom priprave RRP pa se izdelajo smernice prostorskega razvoja.
- V Dogovoru za razvoj regij se za državo in regijo pomembni razvojni projekti na območju razvojne regije uskladijo tudi prostorsko. Projekte pa je na tej podlagi mogoče nadalje prostorsko načrtovati z državnimi prostorskimi načrti ali pa vključiti v ustrezne občinske in medobčinske / regionalne prostorske akte.
- Potrebna bo sprememba prostorske zakonodaje: odsotnost ustreznih strateških prostorskih aktov se nadomesti z umestitvijo prostorskih vsebin v razvojne dokumente na državni in lokalni (med/občinski in regionalni) ravni. (Delovna skupina za oblikovanje načina..., 2011).

1.2 Prostorske vsebine na regionalnem / medobčinskem nivoju

Izhajajoč iz skupnih Izhodišč za izboljšanje povezovanja prostorskega načrtovanja z razvojnim načrtovanjem, bomo nekatere razvojne izzive, s katerimi se soočajo država in lokalne skupnosti lažje rešili v skupnem dogovarjanju in oblikovanju integralnih prostorsko razvojnih rešitev. Glede na upravno razdelitev države se rešitev nakazuje v povezovanju prostorskega načrtovanja z razvojnim načrtovanjem na medobčinski / regionalni ravni, saj bi moral biti cilj in namen predvsem celovit pristop k urejanju prostora.

V nadaljevanju podajamo prostorske vsebine, ki izhajajo iz Strategije EU 2020, Strategije prostorskega razvoja Slovenije in delovnih gradiv za Strategijo razvoja Slovenije, ki smo jih posredovali tudi v smernicah prostorskega razvoja za pripravo RRP 2014-2020. Zlasti želimo, da bi občine za te vsebine s področja urejanja prostora med seboj sodelovale in se povezovale v skupne občinske uprave.

Strategija prostorskega razvoja Slovenije kot temeljni državni dokument o usmerjanju razvoja v prostoru podaja okvir za trajnostni prostorski razvoj Slovenije, zato je treba pri načrtovanju razvoja regije stremeti k temu, da bodo nacionalni cilji prostorskega razvoja ustrezno podprti tudi z regionalnim prostorskim razvojem in bodo prispevali k razvoju naslednjih vsebin (Smernice prostorskega razvoja za pripravo RRP 2014-2020, 2012):

➤ Vitalna in urejena mesta

Pri razvoju mest se prednostno poudarja notranji razvoj ter racionalno rabo zemljišč in objektov. Nadaljnji razvoj mest je usmerjen predvsem v prenovo degradiranih in komunalno opremljenih območij, njihovi revitalizaciji in izboljšanju energetske in snovne učinkovitosti, okrepitevi podnebne odpornosti.

➤ Usklajen razvoj širših mestnih območij

Strategija prostorskega razvoja Slovenije določa pet širših mestnih območij (obalno območje; osrednjeslovensko območje med Ljubljano in Kranjem, Logatcem, Grosupljem, Litijo in

Kamnikom; med Celjem in Velenjem; med Mariborom, Slovensko Bistrico in Ptujem ter med Ajdovščino in Novo Gorico). Med naštetimi naselji potekajo intenzivne dnevne povezave in migracije, ki zahtevajo usklajeno načrtovanje dejavnosti za oskrbo in razvoj teh območij.

Na poselitvenih območjih, predvsem pa na širših mestnih območjih, je treba usklajeno načrtovati spodaj naštete dejavnosti ter obenem večati in razvijati dostopnost do teh dejavnosti z javnim potniškim prometom:

- Upoštevanje potrebe je treba določiti stanovanjska območja, zlasti območja javne stanovanjske gradnje za ranljivejše skupine prebivalstva ter območja funkcionalne prenove stanovanj.
- Občine se morajo povezati in dogovoriti glede skupnega vzpostavljanja večjih gospodarskih con in tako preprečiti drobljenje regijskega potenciala, tako s stroškovnega kot tudi z mednarodno konkurenčnega vidika. Pri razvoju obstoječih in umeščanju novih gospodarskih con je potrebno upoštevati prostorske kriterije (velikost naselij, njihovo vlogo v urbanem sistemu in dostopnost do predvidenih lokacij gospodarskih con, preveriti bližino in velikost že obstoječih gospodarskih con ter prometnih terminalov, optimalno povezavo s prometnim in energetskega omrežjem in drugo infrastrukturo).
- Območja centralnih dejavnosti se v naseljih razvija le skladno s funkcijo izbranega naselja v policentričnem urbanem sistemu. Prebivalcem drugih naselij pa je treba zagotoviti dobro dostopnost do centralnih dejavnosti z javnim potniškim prometom.
- Izboljšati je treba dostopnost z javnimi prometnimi sredstvi do prometnih vozlišč. Predvidena razvojna in urbana območja morajo biti učinkovito povezana v sistem javnega potniškega prometa.
- Lokalni energetske koncepti naj se uskladijo in racionalizirajo za širše mestno območje, v njih pa naj bodo poudarjeni predvsem raba obnovljivih virov in samooskrba z energijo, možnosti varčevanja z energijo in načini pospeševanja učinkovite rabe energije.

➤ Vitalnost in privlačnost podeželja

Podeželje je komplementarno urbanim območjem. Njegove značilnosti in funkcije dopolnjujejo funkcije urbanih območij in predstavljajo potenciala za razvoj. Ohranjanje funkcij podeželja pomeni ohranjanje pogojev za podeželsko prebivalstvo in storitve, omogočati zaposlitvene možnosti v kmetijstvu (lokalna oskrba s hrano), gozdarstvu, turizmu (rekreacija in podeželski turizem), ohranjanju narave, socialnih storitvah in drugih dejavnostih.

➤ Večja privlačnost mest in urbanih ter podeželskih naselij

Za spodbujanje nadaljnjega razvoja v predvidenih razvojnih območjih je potrebno prioritarno vlagati v komunalno opremljanje zemljišč. Prednost pred poseganjem na nove površine se daje urbani prenovi oz. prednostni uporabi degradiranih urbanih območij. Degradirana območja predstavljajo razvojni potencial, ker so v skladu s principom »notranjega razvoja poselitvenih območij« in ker so že komunalno opremljena.

➤ Krepitev kakovostnih naravnih in kulturnih značilnosti krajine

Na regionalni ravni je pomembno prepoznavanje in ohranitev identitete krajine ter podpora ohranjanju identitete z gospodarskimi dejavnostmi.

Krajinska območja s prepoznavnimi značilnostmi se obravnava kot zaokrožena krajinska območja (kot zeleno ali kulturno infrastrukturo) in v njih zagotavlja tak prostorski razvoj, ki ohranja njihovo celovito prepoznavnost: spodbuja se dejavnosti, kot so trajnostna raba dediščine, razvoj turizma v povezavi s kulturnimi vrednotami in s tradicionalno kmetijsko dejavnostjo, oblikovanje kulturnih poti in podobno, ter tako prispeva h gospodarskemu razvoju ter ohranitvi in povečanju prepoznavnosti.

➤ Prostorski razvoj v območjih s posebnimi potenciali in problemi

Območja s posebnimi potenciali in problemi so obmejna območja, obalna in hribovita ter gorska območja, območja s večjim številom naravnih in kulturnih značilnosti, območja, ogrožena zaradi naravnih nesreč ter vodo deficitarna območja. Vsako od teh območij ima specifične potenciale ali probleme, ki jih je treba prepoznati in zagotoviti ustrezne prostorske ali drugačne ukrepe.

- Na hribovitih in gorskih obmejnih območjih je problem dostopnost do središč, krčenje storitev in oskrbe prebivalstva, pomanjkanje delovnih mest za mlade in ponekod tudi infrastrukture (vodovod, internet, cestne povezave).
- V vodo deficitarnih območjih se prioriteto zagotavlja urejeno oskrbo z vodo prebivalcem teh območij. V ta območja se ne usmerja novih velikih porabnikov vode, pri obstoječih pa se spodbuja uporabo najnovejših tehnologij in najboljših tehničnih rešitev pri pripravi in uporabi pitne in tehnološke vode.
- Območja s posebnimi potenciali so tudi območja z velikim številom naravnih in kulturnih značilnosti. Večinoma gre za varovana območja, ki na lokalni lahko predstavljajo omejitve za zelene razvojne projekte, zato bi morale občine v takih območjih še tesneje sodelovati.
- Podnebne spremembe bodo v prihodnosti vplivale na različne dejavnosti, ki se bodo morale prilagajati pričakovanim spremembam. Prilagajanje na podnebne spremembe bo zahtevalo tudi prostorske prilagoditve (večnamenski vodni zbiralniki, protipoplavne ureditve, preurejanje mest zaradi zadrževanja padavinske vode in blaženja učinkov vročinskih valov z zelenimi pasovi).

1.3 Povezanost regionalnega razvojnega programa s prostorsko dimenzijo

Ob aktivnejšem delu z regionalnimi razvojnimi agencijami v procesu priprave RRP 2014-2020 smo ugotovili, da občine zelo različno vstopajo v ta proces, zlasti pa zaostajajo s pripravo integriranih razvojnih projektov. Zlasti z namenom spodbuditi občine, da bi v procesu priprave in izvajanja RRP 2014-2020 bolje in aktivnejše sodelovale in se povezovale tako med seboj kot tudi z regionalnimi razvojnimi agencijami, smo na državni ravni pripravili Priporočila za zagotovitev implementacije RRP 2014-2020 in jih posredovali vsem regionalnim razvojnim agencijam, občinam in skupnim občinskim upravam.

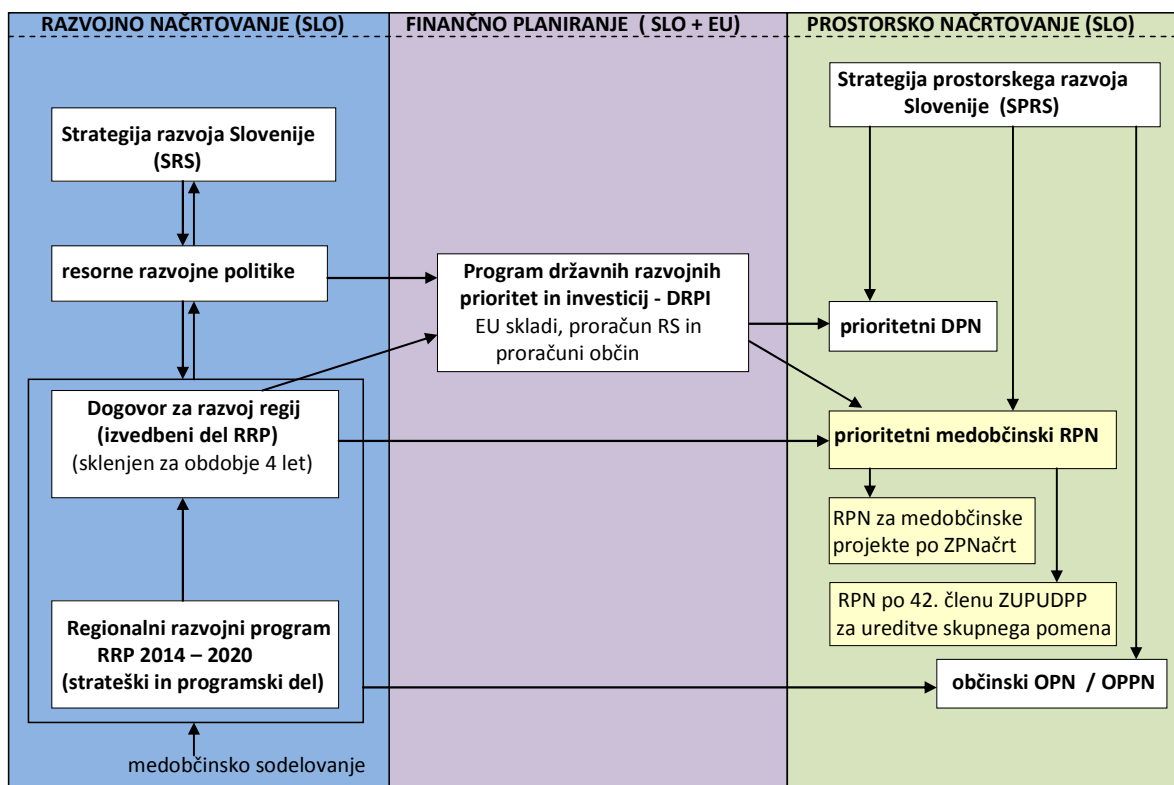
RRP 2014-2020 je temeljni strateški in programski dokument na regionalni ravni, s katerim se uskladijo razvojni cilji v regiji ter določijo instrumenti in ocenijo viri za njihovo uresničevanje (povzeto po Zakonu o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, 2011).

Zato je treba v strateškem delu RRP 2014-2020 vključiti tudi prostorski vidik/dimenzijo (krepitev središč, dopolnjevanje funkcij, dostopnost in povezanost, medsebojno sodelovanje med urbanimi in podeželskimi območji ipd.) in s tem prispevati zlasti k celovitejši in boljši opredelitvi ekonomskih, socialnih in okoljskih razvojnih potencialov regije, nadaljnjega razvoja regije in posameznih regijskih razvojnih projektov. V programskem delu RRP 2014-2020 pa se za tiste regijske projekte, ki zahtevajo prostorsko umestitev in potekajo na območju več občin, ali njihov vpliv oziroma učinek sega na območje več občin, prednostno opredeli pripravo medobčinskega / regionalnega prostorskega načrta (RPN), ki ga pripravijo sodelujoče občine. (Priporočila za zagotovitev implementacije RRP 2014-2020, 2013).

Izvedbeni dokument RRP je dogovor za razvoj regije, ki se sklepa za obdobje štirih let. Zato je potrebno ob pripravi RRP 2014-2020 preveriti izvedljivost projektov / programov, ki bodo uvrščeni v dogovor za razvoj regij (tako finančno kot tudi izvedljivost z vidika umestitve projekta v prostor).

V okviru dogovora za razvoj regij se določijo za državo in občine pomembni razvojni projekti na območju razvojne regije, tako da jih je na tej podlagi mogoče nadalje prostorsko načrtovati z izvedbenimi prostorskimi akti:

- z državnimi prostorskimi načrti (DPN) za prostorske ureditve državnega pomena,
- z medobčinskimi izvedbenimi prostorskimi akti – regionalnimi prostorskimi načrti (RPN) za prostorske ureditve regionalnega pomena,
- z ustreznimi občinskimi izvedbenimi prostorskimi akti (OPN, OPPN) za prostorske ureditve lokalnega pomena. (Priporočila za zagotovitev implementacije RRP 2014-2020, 2013).



Slika 1: Povezanost prostorskega in razvojnega načrtovanja in finančnega planiranja

3.2. Preveritev za medobčinske / regijske projekte

Projekti, prioritetni za razvoj regije, se dogovorijo / določijo v dogovoru za razvoj regij. Posamezni projekt iz RRP lahko ima za umestitev v prostor podlago v veljavnih občinskih prostorskih aktih:

- občinskih prostorskih načrtih (v nadaljnjem besedilu: OPN) ali v
- občinskih podrobnih prostorskih načrtih (v nadaljnjem besedilu: OPPN).

Za projekte, ki nimajo podlage v veljavnih občinskih prostorskih aktih je treba predvideti sprejem njihovih ustreznih sprememb oziroma dopolnitev. V kolikor gre za prostorske ureditve, ki v skladu z Zakonom o prostorskem načrtovanju (Uradni list RS, št. 33/07, 70/08 – ZVO-1B, 108/09, 80/10 – ZUPUDPP, 43/11 – ZKZ-C, 57/12 in 57/12 – ZUPUDPP-A (109/12) in 76/14 – odl. US; v nadaljnjem besedilu: ZPNačrt) sodijo med prostorske ureditve regionalnega pomena, pa je treba za njihovo umestitev v prostor predvideti načrtovanje z regionalnim prostorskim načrtom (v nadaljnjem besedilu: RPN). Ker je RPN kot prostorski akt namenjen izključno izvajanju RRP, naj bo potrebnost izdelave RPN zato navedena / izkazana v dogovoru za razvoj regije.

RPN je izvedbeni prostorski akt na regionalni ravni. Z RPN se posamezne prostorske ureditve regionalnega pomena umeščajo v prostor v takšni natančnosti, da je na njegovi podlagi mogoče pripraviti projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja.

Obenem pa RPN omogoča občinam, katerih prostorski akti ne sledijo razvojnim potrebam, umestitev v prostor nekaterih nujno potrebnih medobčinskih prostorskih ureditev brez predhodno noveliranih občinskih prostorskih aktov, saj je RPN hierarhično višji prostorski akt, ki se pripravlja na podlagi usmeritev in odločitev iz državnih prostorskih aktov, občine pa ga morajo upoštevati pri kasnejši pripravi svojih občinskih prostorskih aktov. (ZPnačrt, 2007).

Regijski razvojni projekti, ki se bodo načrtovali z RPN, so projekti za tiste prostorske ureditve, ki segajo na območje več občin oziroma vplivajo na več občin, s katerimi bi bilo mogoče kandidirati za evropska sredstva. ZPNačrt namreč določa, da so prostorske ureditve regionalnega pomena tiste prostorske ureditve lokalnega pomena:

- ki segajo na območje več občin ali njihov vpliv sega na območje več občin
- gre za prostorske ureditve gospodarske javne infrastrukture lokalnega pomena ali prostorske ureditve, neposredno namenjene opravljanju lokalnih negospodarskih javnih služb in
- ki so potrebne za uresničevanje RRP. (ZPnačrt, 2007).

Regionalno prostorsko načrtovanje predstavlja projektno ciljno usmerjeno medobčinsko sodelovanje. Za izvedbo RRP, ki zahteva načrtovanje prostorskih ureditev regionalnega pomena, udeležene občine pripravijo RPN. Zakonska rešitev namreč občinam prepušča odločitev, ali se bodo o skupnih prostorskih ureditvah dogovarjale in jih tudi skupaj načrtovale. RPN in RRP

morata biti med seboj usklajena. Tako občine lahko skupaj pripravijo RPN za skupne projekte na podlagi RRP, ki ga sprejmejo razvojni sveti posameznih razvojnih regij. (ZPNačrt, 2007).

Instrument RPN se lahko uporabi tudi za načrtovanje prostorskih ureditev skupnega (regionalnega / medobčinskega in državnega) pomena skladno z določbami Zakona o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor (Uradni list RS, št. 80/10, 106/10 - popr. in 57/12). Ministrstvo, pristojno za prostor, in udeležene občine pred pričetkom priprave takega prostorskega akta skleneta dogovor, v katerem določita obveznosti glede priprave in sprejemanja prostorskega akta, financiranja priprave prostorskega akta in strokovnih podlag ter druge medsebojne obveznosti, pomembne za pripravo takega prostorskega akta. Župani udeleženih občin sprejmejo sklep o začetku priprave regionalnega prostorskega načrta po predhodnem soglasju ministra, pristojnega za prostor. V primeru, da se stroški financiranja priprave prostorskega akta in strokovnih podlag krijejo v okviru regijskega projekta, ki bo del dogovora za razvoj regij, je potrebno postopke uskladiti glede na določila Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (Uradni list RS, št. 20/11 in 57/12) in podzakonskih aktov.

1.4 Organizacija povezovanja na medobčinski/regionalni ravni

V procesu razvojnega načrtovanja kot pripravi na novo programsko obdobje je nujno povezovanje in sodelovanje regionalnih razvojnih agencij z občinami ter skupnimi občinskimi upravami.

Država s sofinanciranjem že spodbuja občine k sodelovanju in povezovanju pri izpolnjevanju občinskih pristojnosti (Zakon o financiranju občin, 2006 in Zakon o lokalni samoupravi, 2007). Dodatno pa smo v okviru treh ministrstev: Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo, Ministrstva za javno upravo in Ministrstva za okolje in prostor poiskali način, kako bi lahko država s sofinanciranjem spodbudila tudi snovanje razvojnih projektov, ki temeljijo na medobčinskem povezovanju in dogovarjanju. Skupna občinska uprava, ustanovljena za področje prostorskega načrtovanja na regionalni ravni lahko v okviru razvojnega načrtovanja ob sodelovanju z regionalno razvojno agencijo in udeleženimi občinami oblikuje (strateške) razvojne cilje kot del strateškega dela RRP 2014-2020. Povezane občine bi morale na nivoju skupne občinske uprave oblikovati skupne strateške razvojne dokumente ali vsaj posamezne skupne razvojne odločitve / projekte (na področju poselitve zlasti skupne obrtne cone, večja stanovanjska območja, objekte za družbene dejavnosti).

Predlagani način smo nadgradili z možnostmi sodelovanja tudi v postopkih priprave prostorskih aktov, ki so potrebni za umestitev načrtovanih razvojnih projektov iz dogovora za razvoj regije v prostor:

- Regionalne razvojne agencije na podlagi zapisa v dogovoru za razvoj regije pozovejo občine k pripravi RPN in oblikovanju dogovora občin o pripravi RPN (na podlagi ZPNačrt), ter v postopku priprave RPN sodelujejo kot neformalni nosilec urejanja prostora: podajo vsebinska

izhodišča za pripravo RPN ter sodeluje pri pripravi RPN z vsebinskega vidika. Regionalne razvojne agencije imajo enako vlogo tudi v primeru, ko se projekti iz dogovora za razvoj regije v prostor umeščajo z občinskimi izvedbenimi prostorskimi akti (OPN / OPPN).

- RPN lahko pripravlja skupna občinska uprava (ustanovljena za področje urejanja prostora), je možna pridobitev, pri čemer država sofinancira sredstva za zaposlene in materialne stroške, priprava prostorske in investicijske dokumentacije projekta pa se šteje za upravičen strošek iz naslova odobrenih sredstev projekta, ker se pripravlja RPN, ki je regijski / medobčinski projekt iz dogovora za razvoj regije. (Priporočila za zagotovitev implementacije RRP 2014-2020, 2013).

1.5 Predlogi za prenovu zakonodaje s področja lokalne samouprave – pristojnosti skupnih občinskih uprav na področju razvojnega in prostorskega načrtovanja

Na Direktoratu za prostor, graditev in stanovanja želimo občine spodbuditi, da bi v procesih razvojnega in prostorskega načrtovanja (že v procesu priprave RRP 2014-2020) bolje in aktivnejše sodelovale in se povezovale tako med seboj kot tudi z regionalnimi razvojnimi agencijami. Zato bi morali na državni ravni zagotoviti tudi ustrezne normativne in druge organizacijsko tehnične podlage. Upoštevajoč navedene ugotovitve predlagamo, da se ob prenovi zakonov s področja lokalne samouprave bolj poudari možnost sodelovanja občin v skupnih občinskih upravah ter dodatno spodbudi ustanavljanje skupnih občinskih uprav predvsem na področju urejanja prostora.

V nadaljevanju podajamo predlog konkretnih strokovnih in administrativnih nalog, ki naj bi jih opravljale skupne občinske uprave na področju urejanja prostora oziroma prostorskega načrtovanja.

Naloge določanja politik, ciljev in usmeritev glede prostorskega razvoja so tipične odločevalske naloge, ki jih izvajajo voljeni občinski organi (župani in občinski sveti), občinske uprave pa jim pri tem nudijo strokovno in izvajalsko podporo. Glede na navedeno lahko skupne občinske uprave izvajajo vse druge aktivnosti, ki so v podporo odločevalskim nalogam občin in sicer:

- vsebinske naloge glede priprave občinskih prostorskih aktov in drugih splošnih aktov, ki se izvajajo na trgu oziroma v za to specializiranih organizacijah, občine pa te storitve naročajo in spremljajo ter na njihovi podlagi sprejemajo odločitve (izdelava prostorskih aktov, okoljskih poročil, strokovnih podlag, prostorska informatika),
- administrativno-organizacijske naloge, povezane s pripravo prostorskih aktov in drugih predpisov, ki jih izvajajo službe občinske uprave. Gre zlasti za pripravo gradiv in podlag za nadaljnje odločanje in korespondenco ter usklajevanje z vsemi deležniki teh postopkov in informiranje ter servisiranje občanov in njihovih potreb in zahtev v prostoru in

- klasične upravne naloge, kjer gre za izvajanje upravnih zadev po Zakonu o splošnem upravnem postopku oziroma specialnih predpisih ter za inšpekcijske naloge, opravljajo pa jih službe občinske uprave.

Glede na navedeno bi lahko skupna občinska uprava na področju razvojnega in prostorskega načrtovanja izvajala naslednje naloge:

- ob sodelovanju z regionalno razvojno agencijo in udeleženiimi občinami oblikovanje (strateških) razvojnih ciljev za območje razvojne / funkcijske regije (priprava RRP za programsko obdobje) oziroma za širše mestno območje (urbanistični načrt) ter posledično sodelovanje pri pripravi RPN (skupnega (medobčinskega in državnega) in medobčinskih);
- vodenje postopka priprave in tudi priprava strateških (razvojnih) prostorskih aktov (kot del strateškega dela RRP ali kot samostojen medobčinski strateški prostorski akt) ter priprava vseh gradiv za odločitve županov in občinskih svetov udeleženih občin;
- vodenje postopka priprave in tudi priprava izvedbenega regionalnega prostorskega načrta – RPN za načrtovane medobčinske prostorske ureditve, ki imajo podlago v RRP;
- priprava oziroma naročanje izdelave strokovnih podlag v okviru postopkov priprave medobčinskih strateških prostorskih aktov in medobčinskih izvedbenih prostorskih aktov;
- vodenje prostorskega informacijskega sistema na medobčinski ravni in podajanje informacij v imenu občin (namesto občin pripravlja informacije iz prostorskih aktov, tako medobčinskih kot tudi občinskih);
- preverjanje, ali so občine v postopkih priprave občinskih prostorskih aktov upoštevale razvojne odločitve, sprejete na medobčinski ravni (skupna občinska uprava nastopa kot nosilec urejanja prostora na lokalni ravni).

2. ZAKLJUČEK

Nekatere razvojne izzive, s katerimi se soočajo država in lokalne skupnosti bomo lažje rešili v skupnem dogovarjanju in oblikovanju integralnih prostorsko razvojnih rešitev. Glede na upravno razdelitev države se rešitev nakazuje v povezovanju prostorskega načrtovanja z razvojnim načrtovanjem na medobčinski / regionalni ravni ter povezovanju in sodelovanju regionalnih razvojnih agencij z občinami ter skupnimi občinskimi upravami. RPN kot instrument medobčinskega sodelovanja na področju prostorskega načrtovanja pa lahko v času gospodarske krize pomeni izziv za ustreznejše in predvsem učinkoviteje izvajanje razvojnih projektov.

LITERATURA IN VIRI:

Internetni viri:

1. Delovna skupina za oblikovanje načina povezovanja prostorskega načrtovanja z razvojnim načrtovanjem na regionalni ravni – zaključno poročilo (2011). Pridobljeno: 3. 3. 2015, s http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/podrocja/racionalno_prostorsko_nacrtovanje/skupna_izhodisca.pdf
2. Priporočila za zagotovitev implementacije RRP 2014-2020 (2013). Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo, Ministrstvo za notranje zadeve in javno upravo in ministrstvo za infrastrukturo in prostor, Ljubljana. Pridobljeno 3. 3. 2015, s http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/podrocja/racionalno_prostorsko_nacrtovanje/Priporocila_za_zagotovitev_implementatione_RPN_2014_2020.pdf
3. Smernice s področja prostorskega razvoja za RRP 2014-2020 (2012). Pridobljeno 3. 3. 2015 s http://www.mop.gov.si/si/delovna_podrocja/regionalno_prostorsko_nacrtovanje/

Zakonodaja:

1. Odlok o strategiji prostorskega razvoja Slovenije (Uradni list RS, št. 76/2004, 33/2007 in 57/2012; SPRS). Ljubljana.
2. Sklep Vlade Republike Slovenije št. 02401-17/2011/3 z dne 22. 9. 2011 o ustanovitvi Delovne skupine za oblikovanje načina povezovanja prostorskega načrtovanja z razvojnim načrtovanjem na regionalni ravni (2011). Ljubljana.
3. Zakon o prostorskem načrtovanju (Uradni list RS, št. 33/2007, 70/2008 - ZVO-1B, 108/2009, 80/2010 - ZUPUDPP, 43/2011 - ZKZ-C, 57/2012, 57/2012 - ZUPUDPP-A, (109/2012) in 76/2014 - odl. US); ZPNačrt). Ljubljana.
4. Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor (Uradni list RS, št. 80/10, 106/10 - popr. in 57/12; ZUPUDPP). Ljubljana.
5. Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (Uradni list RS, št. 20/11 - ZSRR-2 in 57/12 – ZSRR-2A). Ljubljana.
6. Zakon o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10 in 40/12 – ZUJF; ZLS). Ljubljana.
7. Zakon o financiranju občin (Uradni list RS, št. 123/06, 57/08 in 36/11; ZPO-1). Ljubljana.

JAVNE SLUŽBE NA LOKALNI RAVNI – RAZVOJNI IN PRIMERJALNI POGLED

Doc. dr. Iztok Rakar, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo

iztok.rakar@fu.uni-lj.si

Izr. prof. dr. Jože Benčina, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo

joze.bencina@fu.uni-lj.si

Povzetek:

Prispevek obravnava javne službe in lokalno samoupravo v razvojni in primerjalni perspektivi. Po splošnem uvodu se osredotoči na tri izbrane evropske države in predstavi pojav t.i. remunicipalizacije. V zaključku izpostavi vlogo upravnih organov samoupravnih lokalnih skupnosti in opozori na omejitve pri iskanju rešitev v drugih državah.

Ključne besede:

javne službe, lokalna samouprava, remunicipalizacija, primerjalna javna uprava

Abstract:

PUBLIC SERVICES ON MUNICIPAL LEVEL – DEVELOPMENTAL AND COMPARATIVE PERSPECTIVE

Paper deals with public services on municipal level in developmental and comparative perspective. After general introduction the paper focuses on tri selected European countries and presents emergence of so-called remunicipalisation. In the concluding part the paper highlights role of municipal administrative bodies and limitations of finding solutions in other countries.

Keywords:

public services, local self-government, remunicipalisation, comparative public administration

1 UVOD

Razvojno gledano se je število vlog samoupravnih lokalnih skupnosti povečevalo, od upravne in politične prek socialne in ekonomske do ekološke. V sedanjem času vse te vloge na nek način prisotne v vseh sistemih lokalne samouprave, a ne v enakem razmerju (Koprić et al., 2014). Kar se socialne vloge tiče, je bila ta stalno prisotna, močno pa se je okrepila po II. svetovni vojni, ko so samoupravne lokalne skupnosti prevzele velik del javnih služb (Wollmann & Thurmaier, 2012, str. 187; Wollmann, 2012, str. 2; Koprić et al., 2014).¹⁴ Proti koncu 20. stoletja pa je v ospredje stopila ekonomska vloga – lokalna samouprava se je začela obravnavati kot neka vrsta družbenega in ekonomskega problema, zato so se začele iskati ekonomske rešitve in poudarjati ekonomski učinki lokalne samouprave. To se po eni strani kaže v obliki klasičnih vprašanj javnih financ, po drugi strani pa v usmeritvi k gospodarski rasti in razvoju (vloga komunalne infrastrukture, vloga občin ipd.).¹⁵

2 PRISTOJNOSTI IN FUNKCIJE SAMOUPRAVNIH LOKALNIH SKUPNOSTI V EVROPI

Za sodobne sisteme lokalne samouprave je značilno, da so zasnovani na konceptu politične decentralizacije, pri čemer veliko vlogo igra načelo subsidiarnosti. Od koncepta politične decentralizacije kot sestavnega dela dobrega upravljanja (*good governance*) se pričakuje številne koristi, npr. izboljšanje dostopnosti in kakovosti javnih služb ter zmanjšanje javnih izdatkov, omogočanje širšega in intenzivnejšega sodelovanja javnosti v procesih političnega odločanja, večja odzivnost oblastnih organov ipd. Medobčinsko in čezmejno sodelovanje se v tem kontekstu kažeta kot dva od potrebnih elementov za udejanjanje politične decentralizacije (Jreisat, 2012; Koprić et al., 2014).

V zvezi z vprašanjem, katere naloge sodijo v pristojnost¹⁶ samoupravnih lokalnih skupnosti, je izrednega pomena načelo subsidiarnosti, katerega bistvo je v tem, da prebivalcem samoupravnih lokalnih skupnosti zagotavlja, da lahko učinkovito sodelujejo v demokratičnem procesu njenega razvoja (Bruce, 2006, str. 1216; prim. z Vlaj, 2006, str. 25 in nasl.)¹⁷. Načelo subsidiarnosti pravno-tehnično še ne deli nalog na državne in samoupravne lokalne, služi pa kot temelj interpretacije, kriterij presoje in opora pri naporu, da se vertikalna delitev nalog, funkcij in javnih služb opravi dosledno in koherentno v korist najnižje stopnje, ki jih je še sposobna opravljati. Pri tem je, kot je razvidno, izrednega pomena kapaciteta samoupravnih lokalnih skupnosti in njihovih organov v organizacijskem, strokovnem, finančnem in drugem smislu. V sedanjem času

¹⁴ Prim. z Ljungholm (2014).

¹⁵ Gl. npr. Bruce (2006) in Skica et al. (2013).

¹⁶ Pravno gledano je treba ločiti pristojnost od funkcij. Za primerjalni pregled uporabe teh in sorodnih pojmov gl. CDLR (2007, str. 9 – 14). Prim. s SIGMA (2005). Jasna opredelitev pojmov je bistvena za napredek znanosti na kateremkoli področju. Na področju družboslovja in v tem okviru javne uprave se kljub napredku v zadnjih letih še vedno srečujemo z nejasnostmi in pojmovno zmedo (Jreisat, 2012, str. 54).

¹⁷ Bruce (2006).

se načelo subsidiarnosti razume kot opora demokratičnosti ter kakovosti javnega odločanja in javnih služb (Koprić et al., 2014).

Primerjalna študija CDLR (2007) na podlagi analize devetih evropskih držav temeljne vrste funkcij občin deli v štiri t.i. kompetentne profile:

Tabela 1: Kompetentni profili samoupravnih lokalnih skupnosti

PROFIL	SOCIALNI	GOSPODARSKI	PROSTORSKI / OKOLJSKI	JAVNI RED
FUNKCIJE	socialno varstvo, zdravstvo, izobraževanje, kultura, šport	Domicilne storitve (voda, smeti, ogrevanje), energetika, ceste, prevoz, gospodarski razvoj	Prostorsko in drugo načrtovanje	Vzdrževanje javnega reda in miru, požarna in nujna reševalna služba

Vir: CDLR (2007)

Na tej podlagi je nato mogoče primerjati države med seboj, in sicer tako, da analiziramo kombinacije profilov in smeri, v katerih se gibljejo (krepitev ali šibitev).¹⁸ Študija CDLR ugotavlja, da 1) držav ni več mogoče razvrščati v tipe, za katere je značilna neka posebnost v smislu pristojnosti in funkcij, 2) da je mnenje o tem, katere funkcije je mogoče prenesti na občine, močno pogojeno z zgodovino institucij posamezne države in 3) da trendi kažejo, da občine in njihove povezave funkcije lahko bodisi pridobijo bodisi izgubijo (CDLR, 2007, str. 54).

3 JAVNE SLUŽBE

3.1 Uvod

Razvojno gledano obseg družbeno pomembnih dobrin narašča, povečuje pa se tudi število oblik in načinov njihovega zagotavljanja. Na koncu 19. stoletja in v začetku 20. stoletja je prevladoval klasični način zagotavljanja javnih dobrin in storitev preko upravnih organov, vzporedno pa se je začel razvijati tudi drug način, in sicer preko samostojnih ali specializiranih organizacij javnega ali zasebnega prava. Do velikega porasta vključitve zasebnega sektorja v to področje je prišlo v 80-ih letih 20. stoletja (Grafenauer in Klarić, 2011). Na te spremembe med državnim in tržnim

¹⁸Za stanje v izbranih državah v tej analizi leta 2007 gl. CDLR (2007, str. 53).

zagotavljanjem javnih storitev je razvojno gledano mogoče gledati kot na nihanje nihala (*pendulum swings*), ki odraža politične boje (Hall et al., 2013).

Javne službe so v sedanjem času povezane tako z državo kot samoupravnimi lokalnimi skupnostmi, pri čemer je oboje vpeto tudi v nadnacionalni okvir (EU). Državna uprava za zakonodajalca pripravlja razvojne politike in pravni okvir, samoupravne lokalne skupnosti pa so v celoti ali vsaj delno odgovorne za zagotavljanje javnih služb – pojavljajo se v vlogi ustanoviteljev, lastnikov in financerjev organizacij, ki izvajajo javne službe (gl. npr. 13. člen ZDU-1 in 21. člen ZLS). Oblastni organi (državni in občinski), imajo v zvezi z javnimi službami v sedanjem času več vlog, in sicer 1) določajo, katere dejavnosti sodijo pod pravni režim javnih služb,¹⁹ 2) določajo organizacijo izvajanja javnih služb,²⁰ 3) regulirajo in zagotavljajo kakovost, 4) financirajo ter 5) spremljajo, vrednotijo in nadzirajo (Koprić et al., 2014; Grafenauer in Klarić, 2011).²¹

3.2 Primerjalni pregled

V Nemčiji je bilo prav področje lokalnih javnih služb glavni prostor upravnih reform in modernizacije. To ne preseneča, če upoštevamo, da se na občinski ravni izvaja okoli 80% zveznih, deželnih in EU predpisov in zaposluje okoli 30% vseh javnih uslužbencev. Po II. svetovni vojni so občine v institucionalnem smislu nadaljevale tam, kjer so bile pred časom nacizma, torej pri t.i. *Rechtsstaat* tradiciji in pri weberjanskem modelu uprave. Temu sta sledila dva vala reform, in sicer v 60-ih letih in 90-ih letih 20. stoletja. Za prvi val so bili značilni krepitev socialne države (širitev obsega javnih služb in infrastrukturni projekti), teritorialna reforma (združevanje občin) in ohranitev legalistične in hierarhične uprave. Ne glede na slednje pa je prišlo do dveh velikih premikov, in sicer do zavedanja o pomenu informacij, evalvacije in usposobljenosti kadrov za ustrezno oblikovanje in izvajanje politik ter do *output* usmerjenosti. To dvoje je bila podlaga za drugi val reform v 90-ih letih 20. stoletja, za t.i. NPM modernizacijo. Kljub določenim oviram²² je NPM miselnost prodrla zaradi visokih stroškov združevanja Nemčiji, slabih rezultatov mednarodnih primerjalnih analiz in obrata vplivnega *Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement* (KGSt) k NPM retoriki in konceptom.²³ Spremembe so se nanašale na t.i. notranjo in t.i. zunanjo organiziranost. V okviru prve so se uveljavili decentralizirano upravljanje z viri, *output* usmerjenost in okrepitev političnega nadzora v proračunskih postopkih.²⁴ V okviru druge pa se je uveljavila delitev na

¹⁹ Pravidoma je to vloga države.

²⁰ Pravidoma imajo samoupravne lokalne skupnosti pri tem proste roke, obstaja pa nekaj izjem, povezanih z določenimi javnimi službami (gl. CDLR, 2007).

²¹ Smiselno enako Grafenauer in Klarić (2011), ki v zvezi z razvojem javnih služb v smeri večje učinkovitosti in novih organizacijskih oblik izvajanja poudarjata vlogo reguliranja in nadzora.

²² Gl. Wollmann (2012, str. 6-7).

²³ KGSt je oblikoval nemško različico NPM - *Neues Steuerungsmodell* (NSM).

²⁴ Analiza, izvedena po desetih letih uvajanja NSM je pokazala, da je sprememba uvedlo 92% občin, od tega 80% v smeri NSM. Rezultati pa kažejo mešano sliko (gre za tipičen primer razkoraka med retoriko in implementacijo). Ne glede na to naj bi prišlo do spremembe upravne kulture (Wollmann, 2012, str. 9).

zagotavljanje storitev in njihovo izvajanje, pri čemer izbor izvajalcev temelji na konkurenci.²⁵ Rezultat druge je bila okrepljena formalna privatizacija, saj je po novejših ocenah v občinskih gospodarskih družbah zaposlenih okoli 50% oseb, pri čemer močno prevladuje oblika družbe z omejeno odgovornostjo, znaten delež teh pa ima mešano lastništvo (t.i. statusno javno-zasebno partnerstvo). Nastalo je veliko število organizacijsko in finančno samostojnih enot,²⁶ zaradi česar so samoupravne lokalne skupnosti za zagotovitev varstva javnega interesa oblikovale nove upravljalne strukture. V okviru sprememb zunanje organiziranosti je prišlo tudi do t.i. materialne oz. premoženjske privatizacije, saj so samoupravne lokalne skupnosti prodale svoje deleže v organizacijah, ki so izvajale javne službe. To se je zgodilo predvsem zaradi tedanje politike EU na področju storitev (liberalizacija) in zaradi visokih stroškov združitve Nemčij, s čimer so si samoupravne lokalne skupnosti skušale zagotoviti kratkoročno likvidnost. Nato je prišlo do preobrata – ponovnega pridobivanja deležev v zasebnih izvajalcih javnih služb (t.i. remunicipalizacija, gl. spodaj) (povzeto po Wollmann, 2012).

Španija je teritorialno gledano zelo fragmentirana, saj ima prek 8.000 občin. Reforme v smeri NPM so se uveljavile pozno (Hood, 1996). Empirični podatki kažejo, da se samoupravne lokalne skupnosti poslužujejo sklepanja pogodb z zasebniki in decentralizacije uprave, da bi javnosti zagotovile javne storitve (Cuadrado-Ballesteros et al., 2013). Skladno s špansko zakonodajo so naloge samoupravnih lokalnih skupnosti močno povezane s številom prebivalcev, saj poleg t.i. bistvenih nalog, ki niso vezane na število prebivalcev, obvezno izvajajo tudi druge naloge, ki so povezane s številom prebivalcev. Poleg tega pa lahko samoupravne lokalne skupnosti nudijo tudi druge storitve na področju izobraževanja, kulture, promocije pravic žensk, stanovanjskih zadev, zdravstva in varstva okolja. Lokalne javne službe se lahko zagotavljajo na naslednje načine: 1) neposredno upravljanje, 2) funkcionalna decentralizacija, ki vključuje 2a) avtonomne organizacije, 2b) javne gospodarske zavode, 2c) javna podjetja in 2d) javne zavode, 3) eksternalizacija (*outsourcing / contracting-out*)²⁷ in 4) mešana podjetja (javno-zasebno partnerstvo).²⁸ Na odločitve o izbiri vplivajo številni dejavniki,²⁹ rezultati raziskav o učinkovitosti izvajanja javnih služb v teh oblikah pa so nasprotujoči si.³⁰ Poseben problem je oskrba s pitno vodo, in to tako na ravni majhnih občin kot na ravni urbanih območij. Kot ugotavljajo González-Gómez et al. (2014) Španija potrebuje pravno regulacijo privatizacije upravljanja vodnih storitev urbanih območij, ki bi med drugim uredil načine izvajanja privatizacije, še zlasti standardizacije upravnih in tehničnih pogojev občinskih javnih naročil ter dolžnost mest, da koncesijske dajatve reinvestirajo v dejavnost oskrbe z vodo. Trenutni španski model privatizacije naj ne bi ponujal

²⁵ Tipičen zgled je *Compulsory Competitive Tendering (CCT)*, ki ga je uvedla Thatcherjeva vlada leta 1988. V smer liberalizacije trga je šla v 90-ih letih 20. stoletja tudi politika EU in se dotaknila tudi gospodarskih javnih služb (*services of general economic interest*).

²⁶ V literaturi se uporabljajo izrazi kot npr. *satelitizacija in atomizacija*.

²⁷ Ta način je uporaben predvsem na področjih oskrbe z vodo, zbiranja in odlaganja odpadkov in prevoza potnikov.

²⁸ Ta način je uporaben predvsem na področjih vodnih storitev ter določenih storitev na področju kulture.

²⁹ Za pregled gl. npr. Picazo-Tadeo et al. (2012).

³⁰ V eni od novejših raziskav Cuadrado-Ballesteros et al. (2013) npr. ugotavljajo, da zgolj javni gospodarski zavodi in mešana podjetja lahko prispevajo k večji učinkovitosti, pri čemer pa sta ti dve obliki izvajanja lokalnih javnih služb v Španiji v manjšini.

rešitev za težave upravljanja vodnih storitev urbanih območij, remunicipalizacija pa naj sama po sebi ne bi bila garant za izboljšanje storitev. Na tem področju naj bi bila potrebna cela vrsta institucionalnih reform, ne zgolj razprava o javnem ali zasebnem upravljanju (*ibid.*, 2014).

Tudi na Češkem in v drugih bivših socialističnih državah so se po letu 1989 začele uvajati reforme v smeri NPM, a niso bile preveč uspešne (Matějová, 2014). V skladu z načelom decentralizacije in subsidiarnosti imajo občine tudi na Češkem pomembno vlogo v gospodarstvu, družbi in javni upravi. Češka je ena izmed najbolj razdrobljenih držav (podobno kot Slovaška, Madžarska in Avstrija), saj ima 6250 občin, pri čemer jih je več kot 75% vasi z manj kot 1000 prebivalci, 24% pa jih ima manj kot 200 prebivalcev.³¹ Ne glede na velikost pa ima vsaka občina izvoljenega župana in občinski svet (zaradi česar je razdrobljen tudi upravni sistem) in mora zagotavljati osnovne javne storitve (Matějová, 2014). Ta velikost oz. majhnost postavlja občinam veliko izzivov, med njimi učinkovito zagotavljanje javnih dobrin in storitev,³² ter je ena od glavnih ovir za decentralizacijo in učinkovito delovanje sistema lokalne samouprave (Swianiewicz, 2010). Povezava med velikostjo občin in ekonomijo obsega je sporna. Nekatere študije so npr. nedvoumno potrdile pozitivno povezavo med velikostjo občin in ekonomijo obsega, a da to velja le za nekatere javne službe – tiste, ki so obvezne (gl. npr. Vitek et al. 2004; Matějová et al. 2014).³³ Druge študije pa npr. ugotavljajo, da jasne povezave ni in da (vsaj na primeru občin s širšimi pristojnostmi) velikost občin ni ključni dejavnik, ki vpliva na zagotavljanje javnih služb (Soukopová et al., 2014). Podobno so različni tudi rezultati študij o *outsourcing*-u, ki je zelo pogost način izvajanja javnih služb.³⁴ Kot ugotavljajo Nemeč et al. (2013), je to skladno z ugotovitvami ostalih mednarodnih raziskav, ki kažejo na to, da je uspešnost *outsourcing*-a odvisna od številnih notranjih in zunanjih dejavnikov. Ne glede na to pa je nesporno dejstvo, da na Češkem v številnih mestih pitno vodo zagotavljajo zasebni ponudniki.³⁵

3.3 Remunicipalizacija – nov trend?

Širitev EU je v novih državah članicah na področju javnih služb odprla številna vprašanja. Vzporedno z oblikovanjem koncepta dejavnosti splošnega pomena (*services of general interest*)³⁶ v okviru EU je na področju javnih služb mogoče zaznati določene trende – med njimi

³¹Število občin se je od leta 1989 povečalo za skoraj 50%, kar je skladno z razvojem v drugih postsocialističnih državah, ki so decentralizacijo in avtonomijo samoupravnih lokalnih skupnosti razumele kot pravico lokanih skupnosti, da postanejo samoupravne (Matějová, 2014). V Sloveniji je bilo veliko razprave o vprašanju, ali je pravica do lokalne samouprave tudi pravica do lastne občine.

³²Ta izziv je povezan z izzivom demokratičnega upravljanja – gre namreč za že dalj časa znano iskanje ustreznega razmerja med demokratičnostjo in ekonomsko učinkovitostjo.

³³To pomeni, da združevanje občin ni edini način za povečanje učinkovitosti zagotavljanja javnih služb, ampak se lahko izberejo tudi drugi načini, npr. javno-zasebno partnerstvo, *outsourcing* in socialno podjetništvo (Matějová, 2014, str. 79).

³⁴V češki praksi se v zvezi z njim pojavlja več problemov, med drugim način oddaje izvajanja storitev (Nemeč et al., 2007).

³⁵Podobno velja za Francijo in Čile (González-Gómez et al., 2014).

³⁶Podr. o tem konceptu in terminoloških problemih v primerjalnih raziskavah v Wollmann & Marcou (2010).

vračanje javnih služb pod okrilje države oz. samoupravnih lokalnih skupnosti (t.i. remunicipalizacija). V znanstveni in strokovni literaturi je opisovanje in analiziranje remunicipalizacije šele v povojih, saj se je v večjem obsegu začela pojavljati šele od leta 2008 dalje (Libbe, 2013). Do nedavnega je bilo tudi empiričnih dokazov za ta pojav relativno malo, zato je bila trditev o trendu na trhlih nogah – v sedanjem času pa je trajni razvoj v tej smeri, torej trend, mogoče zaznati v večih državah članicah OECD oz. EU v določenih sektorjih,³⁷ ni pa še dovolj dokazov za trditev, da gre za prekrivanje na ravni storitev in držav (Libbe, 2013).³⁸

Do remunicipalizacije je prišlo predvsem na področju gospodarskih javnih služb, v Franciji npr. pri oskrbi s pitno vodo in v Nemčiji na področju energetike (Hall et al., 2013; Koprić et al., 2014).³⁹ Pregled literature kaže, da so vzroki za ta pojav različni. Busshardt (2014) npr. navaja 1) operativne in tehnične napake zasebnih izvajalcev, 2) ekonomske razloge in 3) ideološke razloge, Koprić et al. (2014) npr. 1) negativne posledice menedžerskih reform in privatizacije⁴⁰, 2) vztrajanje EU in Sveta Evrope pri načelu subsidiarnosti ter 3) močno podporo javnosti zaradi njene potrebe po neposredni demokratični kontroli javnih služb, podobno pa tudi Hall et al. (2013), in sicer 1) ekonomske (učinkovitost) in 2) politične (nadzor doseganja ciljev javnih politik). Glavni akterji tega trenda naj bi bili javnost, civilne iniciative in občinski organi (Busshardt, 2014).

Busshardt (2014) na podlagi analize tridesetih primerov razlikuje šest tipov remunicipalizacije:

Tabela 2: Tipologija remunicipalizacije

AKTER VZROK	PREBIVALCI CIVILNA DRUŽBA (PRIMERI)	IN OBČINSKI ORGANI (PRIMERI)
NAPAKA DELOVANJA	Tip 1: Pomembna tehnična napaka pri delovanju, javnost pritiska v smeri remunicipalizacije zaradi neaktivnosti občinskih	Tip 2: Pomembna tehnična napaka in nesposobnost zasebnega ponudnika zaradi insolventnosti. Občinski organi delujejo kot t.i. varnostna mreža

³⁷Ta trend je zaznan v Nemčiji, Franciji, Veliki Britaniji, Italiji, na Finskem, v Italiji in na Madžarskem (Koprić et al., 2014).

³⁸Lobina et al. (2014) pa trdijo, da je na področju oskrbe z vodo remunicipalizacija globalni trend, saj je do tega pojava prišlo v 180 primerih med leti 2000 in 2014, od tega v 136 primerih v državah z visokimi prihodki.

³⁹Oskrba z vodo in elektriko, javni prevoz, odlaganje odpadkov, čiščenje javnih površin, gradnja stanovanj ipd.

⁴⁰Povečanje cen, znižanje kvalitete, neenak pristop na različnih delih države ipd. Gl. tudi Mikusova Merickova & Nemeš (2013), ki ugotavljata, da na Slovaškem na področju zbiranja in odlaganja odpadkov ter upravljanja pokopališč contracting-out ni povečal učinkovitosti in uspešnosti izvajanja storitev.

	<p>organov. Dovolj pomembna napaka, da pride v javnost in pritegne pozornost medijev.</p> <p>(Hamilton - voda)</p>	<p>(<i>safety net</i>) in zagotovijo nujne storitve.</p> <p>(Wales – zdravstvo; Umkirch – energetika; Atlanta – voda; London – transport; Antalya - voda)</p>
EKONOMSKI	<p>Tip 3: Javnost in potrošniki reagirajo na povišanje cen in dobiček ponudnikov; vpliv korupcije.</p> <p>(Bordeaux – voda; Grenoble - voda)</p>	<p>Tip 4: Občinski organi reagirajo na povišanje cen in dobiček ponudnikov; uporabijo učinkovito zagotavljanje javnih storitev, da znižajo proračunske stroške in uporabijo lastniške deleže za to, da se dobiček steče v proračun.</p> <p>(Pariz – voda; Berkamen – odlaganje odpadkov; Düren – javna razsvetljava; Samur – transport; Nürnberg – parkirišča; Somerset – IKT; ...)</p>
IDEOLOŠKI	<p>Tip 5: Zelo organizirane civilne iniciative, motivirane zaradi okoljskih pridobitev remunicipalizacije in obnovljivih virov energije; uporaba referendumov za nasprotovanje odločitvam občinskih organov; primeri omejeni na področje energetike.</p> <p>(Boulder; Hamburg, Berlin, Shönau - energetika)</p>	<p>Tip 6: Občinski organi promovirajo lokalne, visoko kakovostne zaposlitve in obnovljive vire energije.</p> <p>(Kiel – transport; Rim – kultura in turizem; Tübingen – energetika; Ledove – odlaganje odpadkov)</p>

Vir: Busshardt (2014)

Kot je razvidno iz tabele 2 pri tipu 1 in 2 zasebni ponudniki niso zmožni zagotoviti obljubljenih storitev na določeni ravni kakovosti, pri tipih 3 in 4 so v ospredju ekonomsko-finančni razlogi in pri tipih 5 in 6 pa so v ospredju ideološki motivi.⁴¹

Kot prednosti remunicipalizacije se navajajo finančne koristi, boljša motivacija in zavzetost zaposlenih, krepitev etike javnega sektorja, usmeritev k zadovoljitvi širših ciljev in okrepitev demokratičnih procesov odločanja (Koprić et al., 2014; Greiling et al., 2013; Royo et al., 2010). Če se omejimo na zadnjo prednost, potem je treba poudariti, da se po Evropi krepi politika ponovne povezave med javnimi službami in javnostjo, ki jim te dejavnosti služijo (Fenwick in McMillan, 2012), kar se npr. kaže v pobudah za okrepitev participacije občanov (gl. npr. Royo et al., 2010). Refrenedumi in druge oblike neposredne demokracije se vedno pogosteje uporabljajo prav na področju javnih služb (Koprić et al., 2014).

4 ZAKLJUČEK

Javne službe so bile, so in bodo zelo pomemben del lokalne samouprave. Ne glede na to, ali so izvajalci zasebniki ali ne, imajo upravni organi samoupravnih lokalnih skupnosti v zvezi z njimi zelo pomembno vlogo. Pogoj za to, da to vlogo lahko dobro opravijo, je njihova kapaciteta v organizacijskem, strokovnem, finančnem in drugem smislu. V državah z visoko teritorialno fragmentacijo je to poseben izziv, ki ga lahko rešujemo v okviru medobčinskega sodelovanja. Pri iskanju konkretnih rešitev v drugih državah pa se je treba zavedati dveh omejevalnih dejavnikov, in sicer nasprotujočih si rezultatov (empiričnih) raziskav in še vedno prisotne pojmovne nejasnosti in včasih celo zmede na področju javne uprave in javnega upravljanja.

⁴¹Prim. s Hall et al. (2013), ki poudarjajo pomen t.i. zelenih strank in okoljskih politik.

LITERATURA IN VIRI

1. Bruce, R. (2006). The Quest for Subsidiarity in Eastern European Nation Building. *International Journal of Public Administration* (29), 1215-1227.
2. Busshardt, B. (2014). *Analysing the Remunicipalisation of Public Services in OECD Countries*. Geschwister-Scholl-Institut für Politikwissenschaft.
3. Cuadrado-Ballesteros, B., García-Sánchez, I.-M., Prado-Lorenzo, J.-M. (2013). Effect of modes of public services delivery on the efficiency of local governments: A two-stage approach. *Utilities Policy* (26), 23–35.
4. European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) (2007). *Local authority competences in Europe*. Pridobljeno 1. 3. 2015 s <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1377639>.
5. Fenwick, J. & McMillan, J. (2012). Public Participation and Public Service Modernization: Learning from New Labor? *International Journal of Public Administration*, (35:6), 367-378. DOI: 10.1080/01900692.2012.655523
6. González-Gómez, F., García-Rubio, M. A. & González-Martínez, J. (2014). Beyond the public–private controversy in urban water management in Spain. *Utilities Policy* (31), 1–9.
7. Grafenauer, B. & Klarić, B. (2011). Alternative Service Delivery Arrangements at the Municipal Level in Slovenia and Croatia. *Lex Localis* (9), 67-83.
8. Greiling, D., Eichhorn, P. & Macdonald, H. I. (2013). *Entrepreneurship in the public sector*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
9. Hall, D., Lobina, E. & Terhorst, P. (2013). Re-municipalisation in the early twenty-first century: water in France and energy in Germany. *International Review of Applied Economics*, (27:2), 193-214. DOI: 10.1080/02692171.2012.754844
10. Hood, C. (1996). Racionalismo económico en la gestión pública: De la administración pública progresiva a la nueva gestión pública? V: Brugué, J. & Subirats, J. (Eds.). *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
11. Jreisat, J. (2012). *Globalism and Comparative Public Administration*. CRC Press.
12. Koprić, I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V. & Lalić Novak, G. (2014). Upravna znanost - javna uprava u suvremenom europskom kontekstu. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišća u Zagrebu.
13. Libbe, J. (2013). Rekommunalisierung in Deutschland. V: Matecki, C. & Schultern, T. (eds.). *Zurück zur öffentlichen Hand*. Hamburg: VSA Verlag.
14. Ljungholm, D. P. (2014) The Swedish Notion Of The Local Welfare State. *Economics, Management and Financial Markets* (9), 154-159.
15. Lobina, E., Kishimoto, S. & Petitjean, O. (2014). *Here to stay: Water remunicipalisation as a global trend*. Public Services International Research Unit (PSIRU), Transnational Institute (TNI) and Multinational Observatory.

16. Matějová, L. (2014). What is more Important: Democracy or Efficiency? Case Study of Municipalities in the Czech Republic. V: Kovač, P. (ed.). *Reflections on Good Governance in Visegrad and beyond*. NISPAcee.
17. Matějová, L., Plaček, M., Krápek, M., Půček, M. & Ochrana, F. (2014). *Economies of Scale: Empirical Evidence from the Czech Republic*. Paper presented at Enterprise and the Competitive Environment 2014 conference, ECE 2014, 6 – 7 March 2014, Brno, Czech Republic.
18. Mikusova Merickova, B. & Nemeč, J. (2013). Factors determining the success of contracting local public services: waste collection and waste disposal, management of cemeteries in Slovakia. *Lex Localis*, (11:3), 375-385.
19. Nemeč, J., Meričková, B., Šumpíková, M.F. (2007). Contracting out at local government level in Slovakia and the Czech Republic. *E a M: Ekonomie a Management*, (10: 3), 5-14.
20. Nemeč, J., Mikusova Merickova, B., Sumpikova, M. (2013). *Efficiency of Outsourcing in the Public Sector in the Czech Republic*. International Academic Workshop on Social Science (IAW-SC 2013). Atlantis Press.
21. Picazo-Tadeo, A. J., González-Gómez, F., Wanden-Berghe, J. G. & Ruiz-Villaverde, A. (2012). Do ideological and political motives really matter in the public choice of local services management? Evidence from urban water services in Spain. *Public Choice* (151: 1-2), 215-228.
22. Reguladora de las Bases del Régimen Local (7/1985). Pridobljeno 4.3.2015 s <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392>.
23. SIGMA (2005). Assigning Competences and Functions to Local Self-government in Four EU Member States: a Comparative Review. Pridobljeno 4. 3. 2015 s <http://www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/40987105.pdf>
24. Skica, T., Bem, A. & Żygadło, K. (2013). *The role of local government in the process of entrepreneurship development*. Pridobljeno 28. 2. 2015 s <http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-0ab3ce79-3107-466b-b2ea-1ea570b7aef5>
25. Soukopová, J., Nemeč, J., Matějová, L., & Struk, M. (2014). Municipality Size and Local Public Services-Do Economies of Scale Exist? *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* (VII(2)), 30-43.
26. Swianiewicz, P. (2010). Territorial Fragmentation as a Problem, Consolidation as a Solution. V: Swianiewicz, P. (ed.). *Territorial Consolidation Reforms in Europe*. Budapest: OSI / LGI, 1 – 23.
27. Vítek, L., Pavel, J. & Pubal, K. (2004). Efektivnost českého daňového systému. *Finance a úvěr* 52(11).
28. Vlaj, S. (2006). *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
29. Wollmann, H. & Marcou, G. (2010). *The Provision of Public Services in Europe: Between State, Local Government and Market*. Edward Elgar Publishing.
30. Wollmann, H. & Thurmaier, K. (2012). Reforming Local Government Institutions And The New Public Management. V: John, P., Mossberger, K. & Clarke, S. E. (eds.), *The*

Oxford Handbook of Urban Politics. Pridobljeno 23. 2. 2015 s
<http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780195367867.001.0001/oxfordhb-9780195367867-e-10>

31. Wollmann, H. (2012). Administrative reforms and New Public Management modernization of (local level) public administration in Germany. V: Instituto Nacional de Administracao (ed.), *Handbook of Public Administration*. Lisbon.
32. Yetano, A., Royo, S. & Acerete, B. (2010). What is driving the increasing presence of citizen participation initiatives? *EPC, Government & policy* 28 (5), 783-802.
33. Zakon o državni upravi (ZDU-1), Uradni list RS, št. 52/02 in novele.
34. Zakon o lokalni samoupravi (ZLS), Uradni list RS, št. 72/93 in novele.

SKUPNE OZIROMA DELJENE OBČINSKE STORITVE KOT ALTERNATIVA ZASEBNEMU ZAGOTAVLJANJU STORITEV – IZKUŠNJE IN PRILOŽNOSTI

Izr. prof. dr. Primož Pevcin, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo

primoz.pevcin@fu.uni-lj.si

Viš. pred. mag. Veronika Petkovšek, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo

veronika.petkovsek@fu.uni-lj.si

Povzetek

Zagotavljanje skupnih občinskih storitev v okviru medobčinskega sodelovanja je, poleg privatizacije, tudi ena od možnosti za doseganje ekonomij obsega. Medobčinsko sodelovanje in zagotavljanje skupnih občinskih storitev ustvarja večjo učinkovitost in uspešnost pri zagotavljanju tovrstnih storitev, hkrati pa občinam omogoča lažje in hitrejše doseganje skupnih ciljev ter reševanje podobnih težav. Medobčinsko sodelovanje kot orodje za doseganje večje učinkovitosti pri zagotavljanju občinskih storitev je lahko alternativa privatizaciji, saj povzroča nižje transakcijske stroške, poleg tega pa se prihranki privatizacije velikokrat izkažejo kot minljivi. Namen prispevka je z ekonomskega vidika predstaviti skupne občinske storitve v okviru medobčinskega sodelovanja kot alternativo privatizaciji na podlagi pregleda mednarodnih praks ter ugotoviti, kakšne so možnosti za tovrstno zagotavljanje storitev v Sloveniji, tako na področju gospodarskih javnih služb kot tudi predvsem na področju negospodarskih javnih služb. Rezultati pregleda mednarodnih praks bodo podali primere dobrih praks, ki bi jih bilo mogoče aplicirati na slovenske razmere in s tem povečati učinkovitost in uspešnost zagotavljanja občinskih storitev.

Ključne besede:

skupne občinske storitve, medobčinsko sodelovanje, privatizacija, učinkovitost, mednarodne prakse

Abstract:

COMMON OR DIVIDED MUNICIPAL SERVICES ALTERNATIVES TO PRIVATE PROVISION OF SERVICES - EXPERIENCE AND OPPORTUNITIES

Providing shared municipal services in the context of intermunicipal cooperation is one of the possibilities to achieve economies of scale, besides privatization. Intermunicipal cooperation and shared provision of municipal services create greater efficiency and effectiveness in the provision of such services, while municipalities make it easier and quicker to achieve common goals and solve similar problems. Intermunicipal cooperation as a tool for achieving greater efficiency in the provision of municipal services could be an alternative to privatization, causing lower transaction costs, in addition to the savings of privatization which often prove to be fading. The purpose of this paper is firstly to present shared municipal services from an economic point of view in the context of intermunicipal cooperation as an alternative to privatization. This is reached on the basis of a review of international practices. Secondly, the paper tries to find out what are the chances of this type of services' provision in Slovenia, both in terms of commercial public utilities and non-commercial public utilities. Results of the review of international practices will give examples of good practices that could be applied to the Slovenian environment and thus increase the efficiency and effectiveness of the provision of municipal services.

Key words:

Shared municipal services, Intermunicipal cooperation, Privatization, Efficiency, International practices

1. Uvod

Lokalne uprave (občine) se srečujejo z vse večjimi finančnimi pritiski, poleg tega tudi globalizacija in konkurenca na trgih močno vplivata in sooblikujeta okolje, tako državne kot tudi lokalne uprave. Finančni viri lokalnih uprav postajajo čedalje bolj omejeni, zato so občine še toliko bolj prisiljene skrbno načrtovati in uresničevati strategije za spodbujanje lokalnega gospodarskega razvoja. Za posamezno občino je pomembno, ali bo njeno okolje privlačno za nove zaposlitve, ali bo imela dovolj izobražene delovne sile, raziskovalne institucije itd. Občine same, še posebej manjše občine, imajo lahko težave pri zagotavljanju ustreznega okolja, ki bo privabilo nova podjetja, nove zaposlene in posledično dodatne davkoplačevalce. Obseg nalog, ki jih občine opravljajo za zadovoljevanje potreb svojega lokalnega prebivalstva, se povečuje, medtem ko je resursov za zagotavljanje vseh storitev vse manj. S skupnim delom in sodelovanjem pa lahko občine združijo svoje kapacitete ter lažje in hitreje dosežejo skupne cilje (Haveri & Airaksinen, 2007, str. 46-47).

Namreč, predvsem manjše občine se pogosto srečujejo s problemom, da niso dovolj velike ali pa nimajo na razpolago dovolj virov za učinkovito in uspešno izvajanje svojih nalog. V tem kontekstu se kot možna rešitev pojavlja združevanje le-teh, vendar ti procesi pogostokrat niso politično sprejemljivi, zato se kot možna pragmatična rešitev pojavlja t.i. medobčinsko sodelovanje pri opravljanju določenih nalog, s katerim se doseže potrebno velikost in obseg aktivnosti, ki omogoča učinkovitejšo in racionalnejšo izvedbo občinskih nalog. Pri tem ne gre zanemariti dejstva, da postajajo različne oblike medobčinskega sodelovanja čedalje pomembnejše v sodobnem globaliziranem svetu, saj postaja delovanje občin in njihovih prebivalcev vse bolj soodvisno (Municipal Cooperation, 2014). V splošnem velja poudariti, da je medobčinsko sodelovanje precej bolj razvito in razširjeno v državah z daljšo tradicijo demokracije. Namreč, ravno v bivših socialističnih državah se je z uveljavljanjem demokracije največkrat pojavila zelo fragmentirana struktura lokalne samouprave, vendar so naraščajoče fiskalne omejitve ob hkratnih zahtevah po večanju kakovosti pripeljale do izrazite potrebe po medobčinskem sodelovanju.

Medobčinsko sodelovanje pa ne predstavlja edinega možnega načina povečanja učinkovitosti ter zmanjšanja fiskalnega bremena povezanega z izvajanjem nalog. Namreč, občine lahko proizvodnjo svojih lokalnih storitev tudi predajo v roke zunanjim izvajalcem oziroma se odločijo za privatizacijo in na ta način znižajo stroške in povečajo učinkovitost. Poleg privatizacije lokalnih storitev pa imajo občine tudi možnost zagotavljanja skupnih občinskih storitev v okviru medobčinskega sodelovanja, kar tudi predstavlja možnost za doseganje ekonomij obsega. Medobčinsko sodelovanje in zagotavljanje skupnih občinskih storitev, v primerjavi s privatizacijo, ustvarja večjo učinkovitost in uspešnost pri zagotavljanju tovrstnih storitev, hkrati pa občinam omogoča lažje in hitreje doseganje skupnih ciljev ter reševanje podobnih težav. Poleg tega lahko tovrstno sodelovanje zagotavlja ustrezen obseg lokalnih storitev, še posebej v manjših in podeželskih občinah, ki se sicer pogosto srečujejo s pomanjkanjem ustreznih resursov.

V splošnem je medobčinsko sodelovanje odvisno predvsem od ekonomij obsega, porazdelitve naravnih virov, podvajanja izvajanja občinskih storitev itd. (Bel & Warner, 2014, str. 1; Cigler, 1994, str. 39; Hefetz et al, 2012, str. 675).

V bistvu medobčinsko sodelovanje povzroča nižje transakcijske stroške in pogostokrat trajnejše prihranke kot privatizacija, pri čemer pa je višina le-teh odvisna predvsem od same strukture lokalne uprave in stroškovne sestave posamezne lokalne storitve (Bel & Fageda, 2006, str. 13; Frère et al, 2014, str. 1741; Warner & Hefetz, 2002, str. 70). Medobčinsko sodelovanje pa lahko celo poveča ekonomije obsega na področjih, kot na primer zbiranje odpadkov, ali pa izkoriščanje t.i. ekonomij povezanosti, ki so še posebej izrazite v dejavnostih distribucije vode in mestnega prevoza (Bel & Fageda, 2008, str. 2-3). Nenazadnje, medobčinsko sodelovanje lahko pripomore k ponotranjenju negativnih zunanjih učinkov, ki nastajajo pri izvajanju nalog posameznih občin, kar še posebej velja pri upravljanju z odpadnimi vodami, vzdrževanju cest ali omejevanjem onesnaževanja (Bel & Warner, 2014, str. 5-6).

2. Oblike in motivacijski dejavniki sodelovanja občin pri izvajanju oziroma zagotavljanju skupnih storitev

Medobčinsko sodelovanje pri zagotavljanju skupnih oziroma deljenih občinskih storitev obsega različne oblike sodelovanja. V Evropi je najpogostejše sodelovanje v obliki skupnih javnih podjetij ali skupnih organizacijah javne uprave, kjer si vključene občine delijo premoženje in proizvodnjo javnih storitev. Na podlagi stopnje institucionalizacije lahko ločimo med oblikami formalnega in neformalnega sodelovanja; na podlagi izvajanja nalog ločimo med operativnim sodelovanjem in koordinacijo sodelovanja; ter na podlagi obsega izvajanja nalog ločimo tudi med sodelovanjem z enim samim namenom in sodelovanjem z več nameni. Oblike neformalnega medobčinskega sodelovanja so pogostejše v ZDA, medtem ko v Evropi niso tako pogoste (Bel & Warner, 2014, str. 2-3).

Občina pri odločitvi glede lastnega zagotavljanja neke storitve ali glede predaje zagotavljanja storitve zasebnemu izvajalcu upošteva predvsem transakcijske stroške. Privatizacija lokalnih storitev bo zato pogostejša pri zagotavljanju storitev, kjer transakcijski stroški niso visoki. Pri privatizaciji se lahko zgodi, da bo zasebnik sicer znižal stroške, vendar na račun kakovosti storitve. Privatizacija je lahko bolj zaželen kot medobčinsko sodelovanje tudi v primeru, ko gre za doseganje političnih koristi (Bel & Fageda, 2008, str. 3-4). Dejstvo, da lahko v primeru medobčinskega sodelovanja dosežemo nižje transakcijske stroške kot v primeru privatizacije, se kaže predvsem v želji po doseganju skupnih interesov in ciljev sodelujočih občin. To posledično pozitivno vpliva tudi na zagotavljanje boljših storitev, večjo učinkovitost in na enostavnejše soočanje z naraščajočimi potrebami lokalnega prebivalstva (Bolgherini, 2011, str. 6). Nizki transakcijski stroški pa so predpogoj za uspešno zagotavljanje skupnih oziroma deljenih občinskih storitev (Bel & Warner, 2014, str. 8).

Tako predstavlja največji motivacijski dejavnik pri privatizaciji lokalnih storitev zniževanje stroškov in možnost izkoriščanja ekonomij obsega. Omenjene stroškovne prednosti privatizacije nakazujejo na dejstvo, da je zaradi višjih transakcijskih stroškov pri lastni občinski proizvodnji storitev takšne storitve bolje prepustiti proizvodnji zunanjim izvajalcem (Bel & Fagenda, 2006, str. 14). Namreč, s privatizacijo lokalnih storitev se fiksni stroški lahko delijo med različne geografske enote. Glede na to, da ima veliko lokalnih javnih dobrin oziroma storitev, predvsem tistih kapitalno intenzivnih, visoke fiksne stroške, lahko zunanji izvajalec optimizira obseg proizvodnje z združevanjem proizvodnje za več občin hkrati. Zunanji izvajalec ni omejen le na eno občino, zato lahko na ta način porazdeli fiksne stroške bolj učinkovito (Bel & Fagenda, 2006, str. 15-16; Bel et al., 2014, str. 89).

Predvsem pri majhnih občinah pa se privatizacija lokalnih storitev, kljub omenjenim prednostim, lahko izkaže kot neučinkovita izbira. Prvič, razpoložljivost zasebnih izvajalcev je v manjših občinah in predelih z manj prebivalstva manjša, kar posledično že v osnovi pomeni tudi manj možnosti za privatizacijo in večje tveganje za nedoseganje konkurenčnosti. Drugič, transakcijski stroški se v majhnih občinah s privatizacijo ne bodo toliko zmanjšali, da bi le to predstavljalo veliko prednost privatizacije. Transakcijski stroški so v majhnih občinah lahko s privatizacijo celo večji kot pri občinskem izvajanju storitev (Bel et al., 2014, str. 89-90). Privatizacija lokalnih storitev lahko tudi v splošnem, ne samo v primeru manjših občin, prinaša določene težave in s tem zavira odločitve občin njej v prid. Med pomanjkljivostmi oziroma zaviralnimi dejavniki privatizacije se močno izpostavlja dejstvo, da ni mogoče predvideti vseh možnih dogodkov v prihodnosti. Na to se nanaša predvsem možnost obstoja asimetrije informacij. V sklopu tega se omenja predvsem nepopolnost pogodbenih razmerij. To pomeni, da lahko zasebni izvajalec naknadno sproži zahteve po spreminjanju pogodbenih določil, kar navadno le-ti utemeljuje s pojavom t.i. zunanjih stroškovnih šokov (Bel & Fagenda, 2006, str. 17).

Zaradi navedenih pomanjkljivosti privatizacije izvajanja občinskih storitev se kot alternativa pojavlja medobčinsko sodelovanje v obliki skupnega izvajanja storitev in opravljanja drugih občinskih nalog. Kljub temu, da se tovrstno sodelovanje pojavlja v različnih oblikah, lahko izpostavimo nekaj ključnih skupnih značilnosti, ki se kažejo tudi kot ključni motivacijski dejavniki za odločanje o medobčinskem sodelovanju. V prvo skupino značilnosti lahko vključimo učinkovitejše zagotavljanje lokalnih storitev, boljše oziroma kakovostnejše storitve, nižje stroške ter tudi večja administrativno učinkovitost občinskih struktur. V drugo skupino značilnosti lahko umestimo dejstvo, da se medobčinsko sodelovanje lahko uporablja tako v urbanih kot tudi v podeželskih občinah. V tretjo skupino značilnosti pa lahko uvrstimo možnosti sodelovanja pri zelo različnih aktivnostih in nalogah ob hkratni nepomembnosti drugih organizacijskih elementov sodelovanja, ki so vezani na potencialne razlike v kompetencah, moči posameznih občin ipd. (Bolgherini, 2011, str. 7). Poudariti pa velja tudi, da se medobčinsko sodelovanje kaže tudi kot pomemben element evropskega integracijskega procesa, saj je lokalna raven oziroma občinska raven zelo blizu prebivalcem. Tovrstno horizontalno sodelovanje obsega

večje teritorialne entitete kot posamezne občine, kar lahko vpliva na večjo politično moč teh entitet (Bolgherini, 2011, str. 9-10).

3. Pregled izbranih praks na področju medobčinskega sodelovanja v tujini

Dejansko lahko primere medobčinskega sodelovanja na področju izvajanja skupnih storitev zasledimo v številnih državah. V splošnem praksa kaže na obstoj treh različnih modelov medobčinskega sodelovanja, in sicer (CDLR, 2007):

- Visoko integrirani model medobčinskega sodelovanja, ki temelji na jasni pravno-formalni opredelitvi nalog ter finančnih virov za izvajanje le-teh, pri čemer je državni nadzor nad sodelovanjem zelo obsežen in razvit. Takšen model je prisoten v praksi predvsem v mediteranskih državah (Francija, Španija in Portugalska).
- Fleksibilni model medobčinskega sodelovanja, ki temelji na svobodni izbiri občin glede partnerstev, obsega in področij sodelovanja ipd. V tem modelu je nadzor države precej omejen, večinoma pa se zadeve pravno-formalno urejajo prek statutov. Ta model je prisoten npr. v Združenem kraljestvu, Bolgariji, Češki republiki itd.

Večina držav v praksi uporablja vmesne rešitve, ki zajemajo posamezne elemente obeh zgoraj navedenih modelov. V nadaljevanju so prikazane konkretne oblike in primeri medobčinskega sodelovanja v izbranih evropskih državah:

- Italija.

Oblike medobčinskega sodelovanja so se v Italiji pričele pojavljati že v 90-ih letih, in sicer so možnost tovrstnega sodelovanja vpeljali z zakonom. Medobčinsko sodelovanje se je intenzivneje pričelo razvijati po letu 2000, največje zanimanje pa se je pojavilo v letih 2008-2010. V Italiji so prisotne različne oblike medobčinskega sodelovanja, kot na primer konvencije, sporazumi, pakti in načrti. To so oblike sodelovanja brez statusa pravne osebe, najpogosteje prisotne na področju sociale in zdravstva. Poleg tega so uveljavljeni tudi konzorciji, ki veljajo za najstarejšo obliko medobčinskega sodelovanja v Italiji. Konzorciji so zelo formalizirani in institucionalizirani. Vključujejo predvsem organizacije, ki zagotavljajo po eno storitev, poleg tega pa tudi svetovalne storitve na več ravneh. Naslednja oblika so združenja občin, ki sestojijo in članic občin z namenom zagotavljanja določenih javnih storitev in upravljanja teritorialnih nalog. Prisotne so tudi gorske skupnosti, ki so v svojem delovanju precej podobne združenjem občin (Bolgherini, 2011, str. 10-11).

- Nemčija.

V Nemčiji se je medobčinsko sodelovanje vpeljalo v 1960-ih in 1970-ih letih in je urejeno z ustavo. Podobno kot v Italiji, ima tudi Nemčija različne oblike medobčinskega sodelovanja. V prvo skupino lahko uvrstimo oblike kot so občinske delavske skupnosti, posebne delavske

skupnosti in teritorialna sodelovanja (npr. medsosedska partnerstva). Vse te oblike so običajno ustvarjene s preprosto zasebno ali javno pogodbo med občinami. V drugo skupino oblik, ki so najpogostejše, uvrstimo javne sporazume ali konvencije med občinami za zagotavljanje javnih storitev. Te oblike ne zahtevajo ustanovitve novega upravnega aparata. Poleg teh oblik se v to skupino uvrščajo tudi združenja s posebnimi nameni, ki so pravne osebe. V tretjo skupino sodijo nove javne oblasti, ki so najmočnejša oblika medobčinskega sodelovanja in zahteva ustanovitev nove javne oblasti s svojimi političnimi in upravnimi odgovornostmi in kompetencami (Bolgherini, 2011, str. 13-15).

- Češka republika.

Na Češkem so podobno kot v Italiji medobčinsko sodelovanje vpeljali v 90-ih letih. Leta 2000 so z novim zakonom nekoliko zaostriili medobčinsko sodelovanje, v smislu določitve dovoljenih oblik medobčinskega sodelovanja. Medobčinsko sodelovanje je na Češkem danes močno razširjeno, večina občin je vključenih v različne oblike sodelovanja. Sodelovanje med občinami lahko poteka v sledečih oblikah: pogodbe za opravljanje posebnih nalog, oblikovanje prostovoljnih občinskih združenj in oblikovanje združenj za vzajemne interese, ki so ustanovljena kot pravne osebe, temelječe na predpisani zakonodaji. Prostovoljna občinska združenja so posebna oblika pravnih entitet, ki so ustanovljena z dvema ali več občinami, ki niso nujno sosednje občine. Posamezna občina je lahko tudi članica večih tovrstnih združenj. Združenje je ustanovljeno na podlagi pogodbe, ki jo potrdijo občinski sveti in vse sodelujoče občine (Swianiewicz, 2011, str. 176-180).

- Finska.

Finska ima medobčinsko sodelovanje opredeljeno v zakonu o lokalni samoupravi iz leta 1995. S tem zakonom je medobčinsko sodelovanje opredeljeno kot zelo fleksibilno. Najpogostejša oblika medobčinskega sodelovanja na Finskem je skupna občinska uprava. Ta oblika je predmet ločenega javnega zakona, ki ima lastno upravo in finance. Skupna občinska uprava temelji na sporazumu, ki je sprejet s strani vseh relevantnih občinskih svetov. Člani skupne občinske uprave so izbrani s strani občinskih svetov. Poleg te oblike občine ustanavljajo skupne razvojne organizacije, skupaj zaposlujejo javne uslužbence za zagotavljanje svetovalnih in drugih storitev. Oblike sodelovanja se razlikujejo glede na stopnjo institucionalizacije, obseg aktivnosti in organizacijske oblike. Med že ustaljenimi oblikami sodelovanja se pojavljajo tudi nove, pogostokrat poskusne oblike, kot na primer večnamenske regijske organizacije, mrežne organizacije (npr. medlokalni sporazumi), ki se vse bolj približujejo neformalnim oblikam sodelovanja. Najpogosteje se danes pojavlja oblika sub-regijske pogodbe ali sub-regijskega sveta. Namen te oblike je dolgoročni razvoj občinskega sodelovanja v regionalnem kontekstu, ki bi lahko pokrival velik obseg storitev in drugih funkcij, ki se izvajajo skupno (Haveri & Airaksinen, 2007, str. 43-45, 49-50).

4. Možnosti in koristi spodbujanja medobčinskega sodelovanja pri izvajanju skupnih storitev v Sloveniji

Poudariti velja, da predstavlja skupno izvajanje občinskih storitev relativno uveljavljeno prakso delovanja občin v tujini, pri čemer pa so se post-socialistične države s tem pojavom srečale nekoliko kasneje. Razlog velja iskati predvsem v dejstvu, da so procesi prisiljenih združevanj občin oziroma principi udejanjanja t.i. komunalnih občin v času socialistične družbeno-ekonomske ureditve povzročili, da je z demokratizacijo prišlo do izrazitih pritiskov na čim večje udejanjanje načel lokalne samouprave in demokracije tudi v praksi, kar je posledično pripeljalo do nastanka v povprečju zelo majhnih občin v teh državah. S pojavom fiskalnih omejitev in čedalje večje ozaveščenosti državljanov glede zahtev po kakovostnih lokalnih javnih storitvah, pa so se občine znašle pod izrazitimi pritiski, da znižujejo tako administrativne kot tudi ostale stroške delovanja, slediti pa morajo tudi konceptu povečane kakovosti storitev. Pri tem so se pod posebnimi pritiski znašle predvsem manjše občine, katerim so zaradi nezmožnosti izkoriščanja ekonomij obsega ter omejeni razpoložljivosti kapacitet in kompetenc na voljo relativno omejene možnosti za povečanje učinkovitosti delovanja - dejansko je tem občinam poleg združevanja na voljo le še izkoriščanje pozitivnih učinkov medobčinskega sodelovanja.

Izkušnje tujine kažejo na naslednje pozitivne učinke medobčinskega sodelovanja pri skupnem izvajanju storitev, kar velja razumeti kot relativno dobro osnovo tudi za udejanjanje v slovenskih razmerah (Municipal Cooperation, 2014):

- Nižanje upravnih stroškov delovanja občin s pomočjo delitve stroškov plač, nabave materiala, obdelave podatkov itd.
- Omogočanje hitrejšega družbeno-ekonomskega razvoja s pomočjo skupnega razvojnega in prostorskega načrtovanja, deljenjem stroškov vzpostavitve podjetniških inkubatorjev, poslovnih con, tehnoloških parkov ipd.
- Izkoriščanje ekonomij obsega na področju zbiranja in odvoza odpadkov s skupnim izvajanjem storitev ter skupnim financiranjem investicij na področju vodnega gospodarstva.
- Delitvijo stroškov pri zdravstvenih, izobraževalnih in transportnih storitvah s pomočjo skupne rabe tehnologij in drugih virov ter skupno organizacijo izvajanja dela.

5. Zaključek

Medobčinsko sodelovanje in zagotavljanje skupnih občinskih storitev je alternativna možnost zasebnemu zagotavljanju storitev. Pri medobčinskem sodelovanju se kažejo celo prednosti pred privatizacijo, in sicer v nižjih transakcijskih stroških, večjih ekonomijah obsega, večji učinkovitosti ter lažjemu in hitrejšemu doseganju ciljev. Prednosti medobčinskega sodelovanja so lahko večje v primeru manjših občin, kjer so običajno transakcijski stroški nižji pri javni proizvodnji storitev, kot pa pri zasebni proizvodnji, poleg tega se manjše občine že v osnovi srečujejo s težavo razpoložljivosti zasebnih izvajalcev.

Medobčinsko sodelovanje je pogosta oblika izvajanja občinskih storitev v številnih državah. Pregled nekaterih primerov držav, ki se poslužujejo tovrstnega sodelovanja, kaže na raznolikost oblik sodelovanja, tako znotraj posamezne države kot tudi med državami. Sodelovanje se pojavlja od preprostih oblik, kot so sporazumi, konvencije, načrti, skupnosti, ki ne zahtevajo statusa pravne osebe ali ustanovitve novega upravnega aparata, do bolj formaliziranih in institucionaliziranih oblik, kot so konzorciji, združenja, skupne občinske uprave itd. Pojavljajo pa se tudi že neformalne oblike sodelovanja, kot na primer razne mrežne regijske organizacije itd. Oblike se med državami razlikujejo tudi glede na predpisano zakonodajo.

V Sloveniji, kot državi z velikim številom razmeroma majhnih občin, ki so v veliki meri tudi finančno nesamostojne, so prednosti medobčinskega sodelovanja, kot načina za zagotavljanje občinskih storitev, močno prisotne, zato je potrebno tovrstno sodelovanje spodbujati, predvsem pa morajo občine same spoznati koristi in možnosti takšnega sodelovanja. Na ta način bi lahko vsaj v določeni meri odpravili težave majhnih občin glede pomanjkanja razpoložljivega človeškega kapitala, finančnih virov ter ostalih potrebnih resursov za zagotavljanje občinskih storitev. Nasprotna alternativa je (bo) združevanje občin.

6. Viri in literatura

1. Bolgherini, S. (2011). *Local Government and Inter-Municipal Cooperation in Italy and Germany*. PIFO Politische Italien-Forschung. Occasional Papers, no. 12/2011. Gießen: Institut für Politikwissenschaft, Justus-Liebig-Universität Gießen.
2. Bel, G. & Fageda, X. (2006). Between privatization and intermunicipal cooperation: Small municipalities, scale economies and transaction costs. *Urban Public Economics Review*.
3. Bel, G. & Fageda, X. (2008). *Local privatization, intermunicipal cooperation, transaction costs and political interests: Evidence from Spain*. Research Institute of Applied Economics. Working Papers 2008/04, 23 str.
4. Bel, G., Fageda, X. & Mur, M. (2014). Does Cooperation Reduce Service Delivery Costs? Evidence from Residential Solid Waste Services. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(1), str. 85-107.
5. Bel, G. & Warner, M.E. (2014). Inter-municipal cooperation and costs: Expectations and evidence. *Public Administration 2014*, 16 str.
6. CDLR (2007). *Good practices in intermunicipal co-operation in Europe*. Report of the European Committee on Local and Regional Democracy.
7. Cigler, B.A. (1994). Pre-Conditions for Multicommunity Collaboration. V: *Toward an Understanding of Multicommunity Collaboration*. AGES Staff Report 9403. Washington, DC: USDA, ERS. str. 39-58.
8. Frère, Q., Leprince, M. & Paty, S. (2014). The impact of inter- municipal cooperation on local public spending. *Urban Studies*, 51(8), str. 1741-1760.
9. Haveri, A. & Airaksinen, J. (2007). Inter-Municipal Cooperation in Finland: Old Traditions and New Promises. V: Hulst, R. & Montfort, A. (ur.). *Inter Municipal Cooperation in Europe*, str. 39-65, Dordrecht: Springer.
10. Hefetz, A., Warner, M.E., & Vigoda-Gadot, E. (2012). Privatization and intermunicipal contracting: the US local government experience 1992–2007. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 30(4), str. 675-692.
11. Municipal Cooperation (2014). *Inter-municipal cooperation*. Dostopno na <http://www.municipal-cooperation.org>.
12. Warner, M.E. & Hefetz, A. (2002). Applying Market Solutions to Public Services: An Assessment of Efficiency, Equity and Voice. *Urban Affairs Review*, 38(1), str. 70-89.
13. Swianiewicz, P. (ur.). (2011). *Working Together. Inter-municipal Cooperation in Five Central European Countries*. Budapest: Open Society Institute.

MEDOBČINSKO POVEZOVANJE – PRILOŽNOST ZA UČINKOVITO ZAGOTAVLJANJE KOMUNALNIH STORITEV

Mag. Stanka Cerkvenik, univ. dipl. ekon., Inštitut za javne službe

stanka.cerkvenik@javne-sluzbe.si

Povzetek:

Lokalna skupnost je stičišče lokalne demokracije in odgovornosti za zagotavljanje javnih storitev. Zaradi lokalnega zagotavljanja javnih storitev je izvajanje organizacijsko pogosto zelo razdrobljeno in stroškovno zahtevno. Učinkovitejše izvajanje javnih služb je zato eden glavnih ciljev prestrukturiranja lokalne uprave v državah Evropske unije. V prispevku so predstavljene aktualne spremembe, ki so jih nekatere evropske države uvedle za doseganje večje učinkovitosti lokalnega gospodarstva. Izpostavljen je vpliv lokalno razdrobljenega izvajanja občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja v slovenskem prostoru na ceno storitev in predstavljena primerjalna analiza (benchmarking) kot orodje, ki občinam zagotavlja strokovne osnove za presojo učinkovitosti občinskih javnih služb. Oblikovanje skupnih metodoloških pristopov na področju določanja cen javnih storitev je lahko izziv skupnih občinskih uprav, ki lahko pomembno pripomore k učinkovitejšemu in preglednejšemu načinu zagotavljanja občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja.

Ključne besede:

cene javnih storitev, komunalne storitve, medobčinsko povezovanje, primerjalna analiza, učinkovito izvajanje komunalnih storitev

Abstract:

INTER-MUNICIPAL COOPERATION - AN OPPORTUNITY FOR EFFECTIVE PROVISION OF MUNICIPAL SERVICES

Local community is the point of intersection between local democracy and the responsibility for providing public services. As public services are usually provided locally, their organisation can get very fragmented and costly to maintain. For this reason, several EU members are trying to restructure their general government sectors in a way to make the implementation of public services more efficient. The paper reviews the measures taken by different European countries to achieve more effective local economies. We emphasize the influence that locally fragmented implementation of municipal services on the price of those services. We suggest comparative analysis (benchmarking) as a tool that provides local decision makers with an expert foundation for evaluating the efficiency of municipal public services. To design common methodological approaches to setting the prices of public services is a challenge to common municipal boards; a challenge we can use to facilitate a more effective and transparent way of providing municipal public services.

Keywords:

price-setting, public services, inter-municipal cooperation, comparative analysis, efficient implementation of public services

1. ORGANIZIRANOST OBČIN V EVROPSKIH DRŽAVAH

V 27 državah, članicah Evropske unije, je bilo leta 2013 skupno 90.389 lokalnih oblasti, kar je 1.991 manj kot leta 2011. Lokalne oblasti so v državah oblikovane različno, na eni, dveh ali treh ravneh. Šest držav (med njimi tudi Slovenija) ima samo eno občinsko raven lokalne oblasti. Nekatere države imajo dve ravni lokalnega upravljanja, poleg občinske je oblikovana še vmesna, okrajna ali pokrajinska raven. V nekaterih državah, med njimi so predvsem večje (Nemčija, Francija, Italija) imajo tri ravni lokalne oblasti, poleg občinske in vmesne še regijsko ali deželno raven. V letu 2013 je bilo v državah Evropske unije oblikovanih 990 vmesnih in 203 regijske oblasti. Velja opozoriti, da so pristojnosti posameznih ravni lokalne oblasti po državah zelo različne, obstaja tudi vrsta izjem s specifičnimi nalogami in pristojnostmi.

Tabela 1: Število občin ter povprečno število prebivalcev in velikost občin v evropskih državah

Država	Število občin			Povprečna velikost	
	1 .raven	2. raven	3. raven	Število prebivalcev	Površina (km ²)
Avstrija	2.354		9	3.577	36
Belgija	589	10	6	18.638	52
Bolgarija	264			27.833	420
Ciper	524			1.624	11
Češka	6.253		14	1.679	13
Danska	98		5	56.827	440
Estonija	226			5.929	200
Finska	320		1	16.834	1.057
Francija	36.786	101	26	1.772	17
Grčija	325		13	34.742	406
Irska	80	34	10	56.138	872
Italija	8.092	110	20	7.507	37
Latvija	119			17.294	543
Litva	60			50.500	1.088
Luksemburg	106			4.896	24
Madžarska	3.175	19		3.141	29
Malta	68		5	6.162	5
Nemčija	11.252	295	16	7.268	32
Nizozemska	408		12	40.909	102
Poljska	2.479	380	16	15.541	126
Portugalska	308		2	34.581	299
Romunija	3.181	41		6.721	75
Slovaška	3.028		8	1.797	16
Slovenija	211			9.730	96
Španija	8.167		19	5.648	62
Švedska	290		20	32.559	1.552
Združeno kraljestvo	433		1	144.885	563

Vir: A figure-based portrait of local and regional Europe, CCRE-CEMR, 2013.

Velikost in število občin po državah zelo variira. Od skupno 89.196 občin, kot jih je bilo leta 2013 v Evropski uniji, se jih skoraj 80 % nahaja v samo petih državah: Franciji, Nemčiji, Španiji, Italiji in Češki republiki. Povprečna občina v Evropski uniji se razteza na površini 49 km² in ima 5.638 prebivalcev, kar je pod povprečjem slovenskih občin, ki je leta 2013 znašalo 96 km² in 9.730 prebivalcev. V sedmih državah imajo občine v povprečju manj kot 5.000 prebivalcev, od tega v štirih (Ciper, Češka, Francija in Slovaška) manj kot 2.000. V osmih državah povprečno število prebivalcev v občinah presega 30.000, skrajni primer je Združeno kraljestvo, kjer imajo občine v povprečju več kot 140.000 prebivalcev (CCRE-CEMR, 2013).

V politični teoriji ni opredelitve optimalne velikosti lokalne skupnosti, saj nanjo vplivajo številni dejavniki. Lokalna demokracija pogosto izpostavlja potrebo po manjših lokalnih skupnostih, čeprav so se večje običajno izkazale za učinkovitejše. Procesi organiziranja lokalne oblasti kažejo, da ni univerzalne formule glede organiziranosti in velikosti lokalnih skupnosti. Optimalna demografska in geografska velikost je odvisna predvsem od obsega nalog, za katere je odgovorna lokalna skupnost.

2. SPREMEMBE V ORGANIZACIJSKI STRUKTURI OBČIN

Lokalna skupnost je stičišče lokalne demokracije in odgovornosti za zagotavljanje javnih storitev. Pogosto gre za nasprotujoče si interese, saj učinkovito zagotavljanje javnih storitev praviloma zahteva geografsko večje območje, medtem ko lokalna demokracija zahteva manjše skupnosti, ki zagotavljajo večje vključevanje prebivalcev v lokalno samoupravo. Prav določitev optimalne velikosti lokalne skupnosti, ki bo zagotavljala tako lokalno demokracijo kot tudi učinkovito zagotavljanje javnih storitev, je bila v preteklih desetletjih razlog številnih reorganizacij lokalne samouprave.

Gospodarska kriza je še okrepila aktivnosti za zagotavljanje večje učinkovitosti lokalne uprave. Teritorialne in upravne strukture na lokalni in regionalni ravni so v središču pozornosti po vsej Evropi, kjer teče postopek modernizacije javnega sektorja.

V evropskem prostoru so aktivnosti za odpravo slabosti številnih majhnih občin sledile predvsem dvema ciljema: na eni strani okrepitvi operativne sposobnosti občin za učinkovito zagotavljanje javnih storitev in na drugi ohranjanju in krepitvi lokalne demokracije. Pristopi v državah so različni, pogosto določeni z zgodovinsko vlogo in tradicijo lokalne samouprave. Značilni sta dve izrazito različni strategiji. Prva je povezana z reformo in okrepitvijo upravne sposobnosti in učinkovitosti občin s povečanjem teritorialnega obsega, s pomočjo združevanja občin in s tem ustvarjanja prostorsko večje enote lokalne samouprave. Druga možna strategija temelji na zadržanju majhnih občin kot osnove lokalne demokracije in identitete, hkrati pa se njihova operativna zmogljivost zagotavlja s spodbujanjem medobčinskega povezovanja in skupnega

izvajanja javnih storitev. V praksi se države pogosto odločajo za kombinacijo obeh pristopov in reorganizacijo lokalne samouprave uveljavljalo na različne načine, prostovoljno ali s prisilo.

2.1 Od združevanja do povezovanja občin

V številnih državah se je že sredi prejšnjega stoletja začela politika združevanja občin (Avstrija, Švedska, Danska, Nizozemska, Latvija), ki je pogosto predmet vročih vladnih razprav. Razlogi za združevanje so različni, najpogosteje pa povezani s pomanjkanjem finančnih sredstev in kakovostjo javnih storitev.

Združevanje občin je vedno povezano z odporom, tudi če poteka prostovoljno. Odpor do združevanja imajo prebivalci predvsem zaradi strahu pred izgubo identitete naselja. Nasprotovanje združitvi običajno argumentirajo z večjimi stroški za prebivalce, medtem ko vladne institucije pogosto dokazujejo, da združitev zmanjšuje stroške.

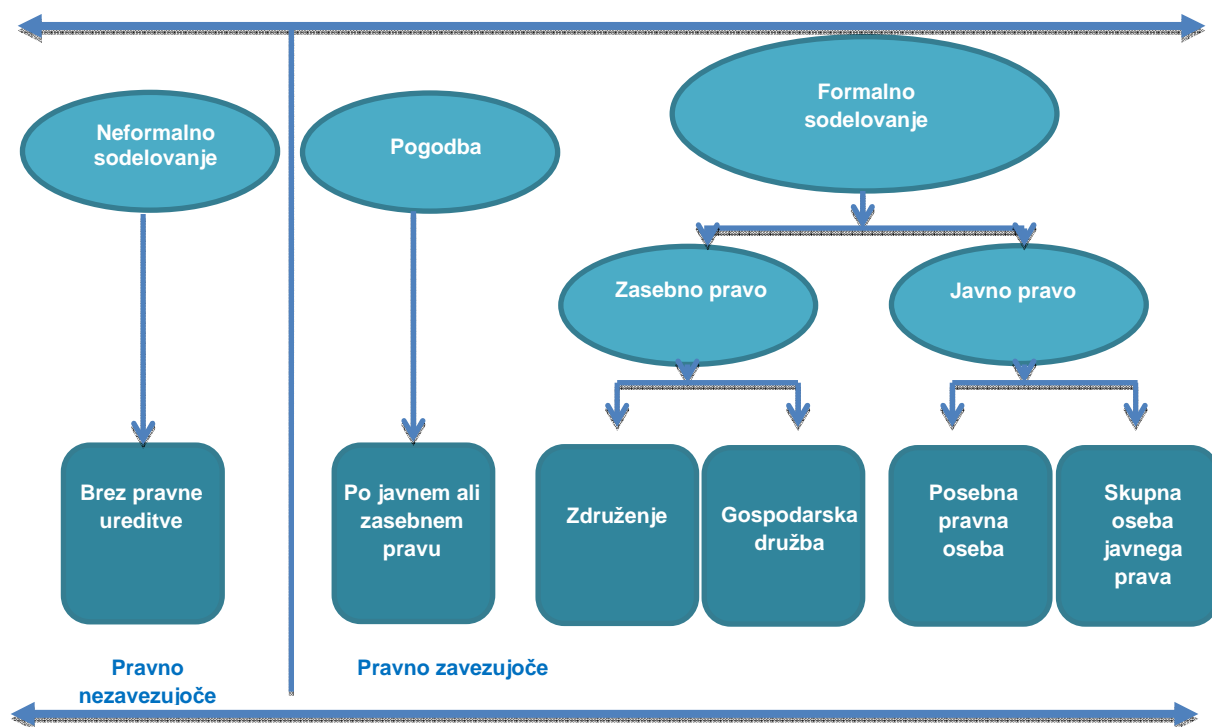
Čeprav je združevanje občin pogosto razumna rešitev, pa politično ni vedno sprejemljiva. To velja predvsem za države z močno lokalno tradicijo in nekatere vzhodnoevropske države, ki so šele pred kratkim uvedle lokalno samoupravo, kjer se je lokalna politična avtonomija okrepila z razdrobljeno občinsko strukturo. Združevanje občin je v takih okoliščinah politično zelo občutljiva tema, spodbujanje medobčinskega sodelovanja pa v teh primerih pragmatičen način za doseganje potrebne ekonomije obsega in s tem kakovostnejših in cenejših javnih storitev.

Zmanjševanje proračunskih virov in varčevalni ukrepi, na drugi strani pa pritiski občanov po enaki ali celo višji kakovosti javnih storitev so v zadnjih letih še pospešili povezovanje občin. Tudi številne vlade vse bolj spodbujajo medobčinsko sodelovanje, ki je na neki način alternativa združevanju občin ali dopolnilno orodje za doseganje večje učinkovitosti pri zagotavljanju občinskih nalog. Medobčinsko sodelovanje je v zahodnoevropskih državah razvito predvsem v državah z velikim številom zelo majhnih občin (Francija, Italija, Španija).

2.1.1 Oblike medobčinskega sodelovanja

Medobčinsko sodelovanje lahko poteka v različnih oblikah, od enostavnih sporazumov o skupnem zagotavljanju storitev do celovitih in formaliziranih oblik sodelovanja.

Slika 1: Možne oblike medobčinskega povezovanja



Vir: Inter-municipal cooperation-UNDP Bratislava Regional Centre, 2013.

Pravne oblike medobčinskega sodelovanja so v posameznih državah različne, odvisne od zakonodajne ureditve tega področja. V nekaterih državah je medobčinsko sodelovanje zakonsko dovoljeno, vendar pravno ni urejeno, v tem primeru pravni okvir za sodelovanje predstavlja zasebno pravo.

V nekaterih državah zakon o lokalni samoupravi omogoča medobčinsko sodelovanje in tudi opredeljuje oblike in pravila sodelovanja, ali pa to z zakonom ni natančno opredeljeno in se glede tega lahko uporablja zasebno pravo. Ponekod je medobčinsko sodelovanje urejeno s posebnim zakonom, ki podrobneje ureja ustanavljanje in delovanje medobčinskih organov. Običajno zakonodaja za izvajanje medobčinskega sodelovanja ne izključuje zasebnega prava, odločitev glede ustreznega pravnega okvira pa je prepuščena občinam. Države, kot so Francija, Španija in Portugalska, so razvile poseben zakonodajni okvir za medobčinsko sodelovanje, ki opredeljuje možne oblike.

2.2 Povezovanje občin kot odziv na gospodarsko krizo

Lokalne skupnosti pogosto niso dovolj velike niti nimajo dovolj sredstev za učinkovito in uspešno opravljanje nalog, za katere so odgovorne. Povezovanje občin postaja v zadnjih letih sestavni del varčevalnih načrtov in ukrepov nekaterih evropskih držav (DEXIA-CEMR, 2012):

- V Italiji so načrt za odpravo majhnih občin z manj kot 1.000 prebivalci kot del varčevalnih ukrepov iz leta 2011 opustili v prid večjega medobčinskega sodelovanja. Občine z manj kot 5.000 prebivalci so morale v letu 2013 začeti skupno zagotavljati javne storitve.
- V Angliji je vlada pozvala okrožja k podpisu sporazumov za skupno izvajanje določenih javnih storitev.
- Irska vlada spodbuja lokalne oblasti k skupnemu zagotavljanju storitev na področju ravnanja z odpadki in oskrbe s pitno vodo.
- Na Portugalskem se je leta 2011 začela velika reforma lokalne samouprave. Poleg odprave nekaterih okrajev bo reforma okrepila pristojnosti in finančne vire za 23 medobčinskih skupnosti in dve metropolitanski območji, vključno z Lizbono in Portom.
- V Franciji je teritorialna reforma, ki je bila z zakonom uvedena konec leta 2010 zaradi dokončanja in racionalizacije medobčinskega povezovanja, dosegla pomemben napredek. Od leta 2012 je bil načrt za medobčinsko sodelovanje končan v dveh tretjinah francoskih departmajev. To bo omogočilo širitev obstoječih medobčinskih skupnosti z lastnimi finančnimi viri in njihovo združevanje s še zadnjimi nepovezanimi občinami.
- Na Nizozemskem se združevanje občinskih uprav spodbuja z oblikovanjem skupnih storitvenih centrov.

2.1 Izkušnje z medobčinskim povezovanjem in skupnim zagotavljanjem javnih storitev

Tako kot pristopi so različne tudi izkušnje evropskih držav glede reorganizacije in dosežene večje učinkovitosti občin pri zagotavljanju javnih storitev. Dolgoletne izkušnje na področju medobčinskega povezovanja kot načinom doseganja večje učinkovitosti pri zagotavljanju javnih storitev ima Francija, ki ima zgodovinsko zelo razvejano lokalno samoupravo in s tem povezano stalno dilemo, čemu dati prednost, lokalni identiteti ali večji učinkovitost občin.

Francoska lokalna reform iz leta 1971, ki je temeljila na prostovoljnem združevanju s soglasjem prebivalcev občin, je naletela na močno nasprotovanje županov in ni uspela. Da bi se izognili težavam, ki bi lahko nastale ob preoblikovanju občin, se je zelo okrepilo medobčinsko povezovanje, ki naj bi povečalo učinkovitost zagotavljanja storitev, odpravilo konkurenco med sosednjimi občinami in racionaliziralo dodeljevanje sredstev in infrastrukture na lokalni ravni. Povezovanje poteka v mehkejši obliki, le zaradi skupnega zagotavljanja javnih storitev, ali pa v bolj formalni obliki, s skupnim financiranjem in prenosom izvajanja storitev na medobčinsko

skupnost. Da gre za obsežen proces povezovanja, kaže dejstvo, da je leta 2008 2.583 medobčinskih skupnosti povezovalo kar 33.636 občin.

Pri tem so se pokazale nekatere operativne pomanjkljivosti, ki vplivajo na dejansko učinkovitost skupnih občinskih institucij in so lahko pomembno vodilo drugim državam pri uvajanju medobčinskega povezovanja (CERM, 2009):

- Najpomembnejša pomanjkljivost je, da medobčinske skupnosti nimajo neposredne demokratične legitimnosti, saj jih upravljajo organi, sestavljeni iz predstavnikov povezanih občin, imenovani izmed izvoljenih občinskih svetnikov. Demokratični primanjkljaj postaja ob prenosu številnih državnih funkcij na lokalne vse očitnejši. Skupni občinski organi namreč izvajajo številne občinske funkcije, vendar brez neposredne demokratične legitimnosti, medtem ko občine ostajajo demokratično legitimne politične institucije, vendar brez pomembnih funkcij.
- Medobčinska skupnost naj bi spodbujala sodelovanje med občinami, članicami skupnosti, zagovarjala skupne interese in nastopala kot mediator različnih interesov. V praksi je sodelovanje med članicami pogosto onemogočeno zaradi vztrajne medobčinske tekmovalnosti. To je pogost primer med osrednjo (mestno) občino in primestnimi občinami, ki skupaj oblikujejo medobčinsko skupnost. Tovrstni spori in nasprotovanja zahtevajo veliko usklajevanja in so povezani z visokimi stroški.
- Množično medobčinsko povezovanje zaradi doseganja večje učinkovitosti je močno povečalo število medobčinskih organov. Gre za gosto, a relativno ohlapno povezano omrežje institucij, ki kaže francosko izjemnost glede institucionalne lokalne ureditve.
- Pristojnosti številnih institucij na obstoječih treh ravneh lokalne samouprave (regije, departmaji, občine) so nepregledne in se pogosto prekrivajo, kar zahteva zelo kompleksno sodelovanje in usklajevanje. V praksi pa medobčinske skupnosti pogosto delujejo kot kaotični sistem partnerstva, kjer želi vsak od sodelujočih izkoristiti vse možnosti.

Zanimivi so rezultati raziskave, ki je poskušala oceniti učinke medobčinskega fiskalnega sodelovanja na proračune francoskih občin. Analiza za obdobje 1994–2003 je pokazala, da medobčinsko sodelovanje ni pomembno vplivalo na raven občinske porabe, kar kaže, da sodelovanje občin ni doseglo cilja zmanjšanja porabe ter da ni medsebojnega vpliva porabe med občinami, ki pripadajo isti medobčinski skupnosti. Obenem pa rezultati kažejo, da je prelivanje koristi še vedno zelo pomembno zunaj medobčinskih skupnosti, kar kaže, da so medobčinske skupnosti še vedno premajhne (Frère, Q., Leprince, M., Paty, S., 2012).

3 VLOGA OBČIN PRI ZAGOTAVLJANJU KOMUNALNIH STORITEV

Komunalne storitve zadovoljujejo osnovne potrebe prebivalcev, zato je ustrezen komunalni standard izredno pomemben in v splošnem družbenem interesu. Države ali lokalne skupnosti pogosto zavestno prevzamejo skrb za zagotavljanje dobrin, ki so v splošnem družbenem interesu

ter jih zagotavljajo v okviru posebnega, javnega režima. V praksi lokalne skupnosti izvajanje javnih storitev običajno prenesejo na druge izvajalce. Različne pravne in operativne omejitve, znotraj katerih delujejo izvajalci storitev, so odvisne predvsem od organizacijskih oblik izvajanja storitev. Te so lahko organizacijsko in lastniško bolj ali manj povezane z lokalnim upravljanjem in z reorganizacijo občinske strukture so tesno povezane tudi spremembe v organizaciji komunalne dejavnosti. Čvrstost povezave med lokalnimi skupnostmi in izvajalci storitev je po svojem bistvu tista značilnost, ki določa razliko med posameznimi sistemi upravljanja (režijski obrat, javno podjetje, koncesija). V praksi je način zagotavljanja komunalnih storitev izrazito politična odločitev.

Tudi v Sloveniji je Zakon o gospodarskih javnih službah (ZGJS, 1993) opredelil gospodarske javne službe kot službe, ki zagotavljajo proizvode in storitve, katerih trajno in nemoteno proizvodnjo je v javnem interesu, zagotovi pa jih država ali lokalna skupnost. Izvajanje gospodarskih javnih služb je po tem zakonu prvenstveno usmerjeno v redno in kakovostno zagotavljanje javnih dobrin, ki morajo biti pod enakimi pogoji dostopne vsem porabnikom, pridobivanje dobička pa je podrejeno zadovoljevanju javnih potreb.

Gospodarske javne službe varstva okolja se izvajajo v pogojih lokalnih naravnih monopolov. Zaradi lokalnega zagotavljanja komunalnih storitev je izvajanje organizacijsko zelo razdrobljeno in stroškovno zahtevno. Poleg tega evropske direktive uveljavljajo visoke okoljske zahteve ter načelo polnega pokritja stroškov, kar vpliva na povečevanje cen komunalnih storitev.

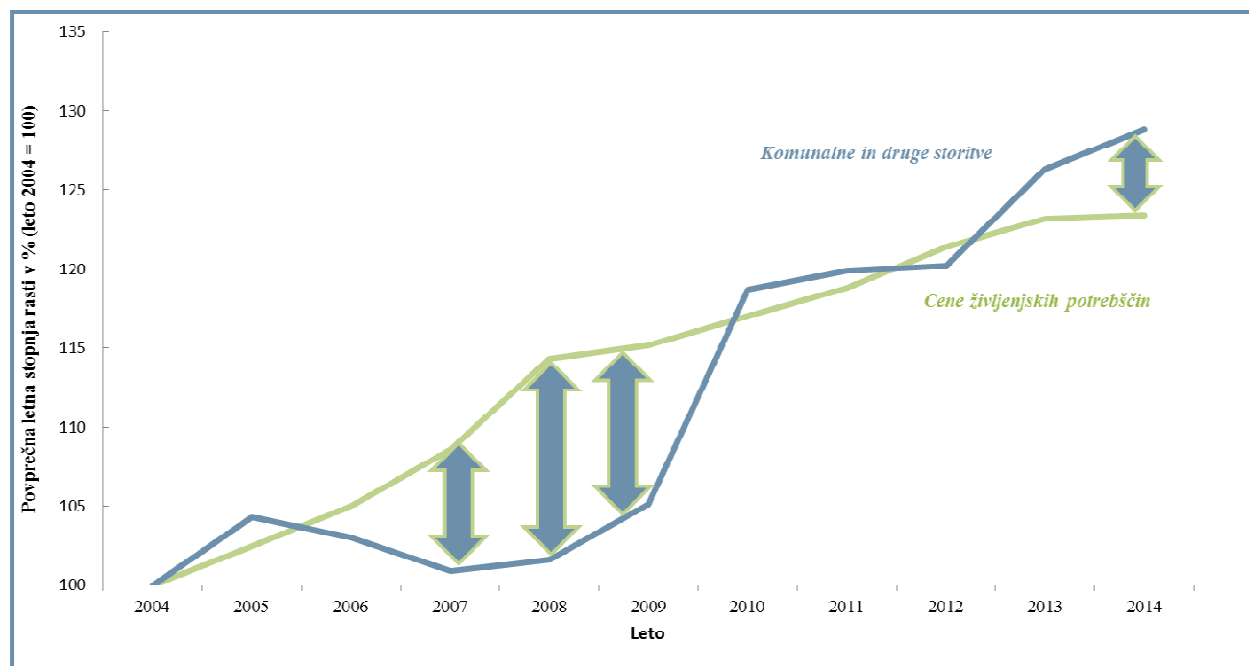
Analiza izvajanja javnih storitev pogosto razkrije neučinkovitost, kar je posledica dejstva, da izvajalci javnih storitev delujejo v nekonkurenčnem okolju in so v svojem organizacijskem okviru pogosto podvrženi različnim tržnim nepravilnostim ter vplivu državne in lokalne politike. Odsotnost konkurenčnih mehanizmov, ki bi zagotavljali samoregulacijo javnih služb, zahteva, da so v javnem sektorju prisotni različni modeli in mehanizmi regulacije, ki naj bi preprečili izkoriščanje monopolnega položaja ter spodbujali zmanjševanje stroškov in učinkovito izvajanje javnih storitev.

3.1 Značilnosti cenovne politike na komunalnem področju

Ekonomske usmeritve evropskih direktiv spodbujajo države članice k takšnemu sistemu zaračunavanja komunalnih storitev, v okviru katerega okoljske stroške plačajo tisti, ki povzročajo onesnaževanje. Alokacija celotnih stroškov na porabnike in onesnaževalce in cenovna politika morata zato temeljiti na obsegu storitev in stroških, ki jih povzročajo posamezni porabniki. Sistemi zaračunavanja morajo biti ustrezno uveljavljeni, da vplivajo na izbiro drugačnega načina delovanja in pri tem upoštevajo tudi socialne, okoljske in ekonomske posledice uvedbe polnega pokritja stroškov. Pri tem je ključno, da uporabniki plačajo ceno proporcionalno glede na povzročene stroške. Navedeno zahteva, da se pri oblikovanju cenovne politike upoštevajo značilnosti posameznih uporabnikov in pri določanju cene upoštevajo tako obseg storitev kot tudi stroški, ki jih posamezni uporabnik povzroča.

V nasprotju s temi načeli je za komunalno področje v Sloveniji značilna dolgoletna, administrativno vodena, omejevalna cenovna politika. Na podlagi različnih oblik regulacije, ki jih je omogočal Zakon o kontroli cen, je bila politika cen podrejena predvsem makroekonomskemu cilju inflacijskega sidra.

Graf 1: Povprečne stopnje rasti cen življenjskih potrebščin in komunalnih storitev, 2004–2014



Vir: Statistični urad RS, <http://www.stat.si/statweb>, preračun Inštitut za javne službe.

Za administrativno določanje cen je značilno neupoštevanje pogojev in učinkovitosti izvajanja dejavnosti, kar je povzročilo neupravičene cenovne disparitete, medtem ko je dolgotrajna omejevalna politika s ceno, ki ne pokriva stroškov izvajanja dejavnosti, vse bolj zmanjševala likvidnostno in investicijsko sposobnost izvajalcev gospodarskih javnih služb v Sloveniji.

Nesistemska cenovna politika ni zagotavljala učinkovitega izvajanja javnih storitev, temveč je nasprotno spodbujala neučinkovitost in dezinvestiranje na področju gospodarske javne infrastrukture, ki je ponekod že dobila razsežnosti resnega razvojnega problema.

3.2 Uredba o metodologiji za oblikovanje cen komunalnih storitev

Z vstopom v Evropsko unijo je morala tudi Slovenija uvesti ustrežnejši način regulacije cen komunalnih storitev. Konec leta 2012 je bila odpravljena zamrznitev cen komunalnih storitev in uveljavljena nova Uredba o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja⁴². Z odpravo državnega administrativnega določanja

⁴² Uredba o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja, Uradni list RS, št. 87/2012 in 109/2012.

cen komunalnih storitev se je pristojnost prenesla na občine, ki so kot odgovorne za zagotavljanje občinskih gospodarskih javnih služb, postale tudi regulativni organ za potrjevanje cen komunalnih storitev.

Uredba MEDO določa način oblikovanja cen za obvezne občinske gospodarske javne službe varstva okolja, in sicer za:

- oskrbo s pitno vodo,
- odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode,
- zbiranje določenih vrst komunalnih odpadkov,
- obdelavo določenih vrst komunalnih odpadkov,
- odlaganje ostankov predelave ali odstranjevanje komunalnih odpadkov.

Z novo Uredbo MEDO je uveden nov način oblikovanja cen komunalni storitev Cena izvajanja storitve posamezne javne službe je v osnovi sestavljena iz dveh delov: dela, ki predstavlja stroške javne infrastrukture, in dela, ki predstavlja stroške izvajanja javne službe.

Postopek določitve cen posamezne javne službe se začne s izdelavo elaborata o oblikovanju cene, ki ga izvajalec javne službe predloži pristojnemu občinskemu organu v potrditev. Izvajalec pripravi elaborat enkrat letno. Pred uveljavitvijo nove cene mora mnenje o elaboratu in o skladnosti oblikovanja cen z uredbo podati strokovna služba občine. Občina na osnovi elaborata določi višino potrjene cene javne storitve in morebitno subvencijo.

Skladno z določili Uredbe MEDO mora pristojno ministrstvo opredeliti primerljiva območja in pri tem upoštevati zlasti geografske, poselitvene in oskrbovalne značilnosti območja. Podatki o cenah na primerljivih območjih, ki jih objavlja ministrstvo, naj bi služili občinam za presojo upravičenih cen storitev na njihovem območju. Glede na to, da so podatki podlaga za primerjavo in sprejem cen, je izrednega pomena, da so primerjalna območja opredeljena na strokovno ustreznih osnovah.

3.3 Regulacija cen komunalnih storitev

Analiza izvajanja javnih storitev pogosto razkrije neučinkovitost, kar je posledica dejstva, da izvajalci javnih storitev delujejo v nekonkurenčnem okolju in so v svojem organizacijskem okviru pogosto podvrženi različnim tržnim nepravilnostim ter vplivu državne in lokalne politike. Odsotnost konkurenčnih mehanizmov, ki bi zagotavljali samoregulacijo javnih služb, zahteva, da so v javnem sektorju prisotni različni modeli in mehanizmi regulacije, ki naj bi preprečili izkoriščanje monopolnega položaja ter spodbujali zmanjševanje stroškov in učinkovito izvajanje javnih storitev.

Bistvo regulacije je določiti ceno, ki krije upravičene stroške izvajanja storitev in zagotavlja trajnostno poslovanje izvajalcev. Občine, odgovorne za zagotavljanje komunalnih storitev, se pri tem soočajo s ključnim vprašanjem, kateri stroški in v kolikšni višini so dejansko upravičeni. Odgovor nikakor ni enostaven. Občinske gospodarske javne službe varstva okolja se namreč na

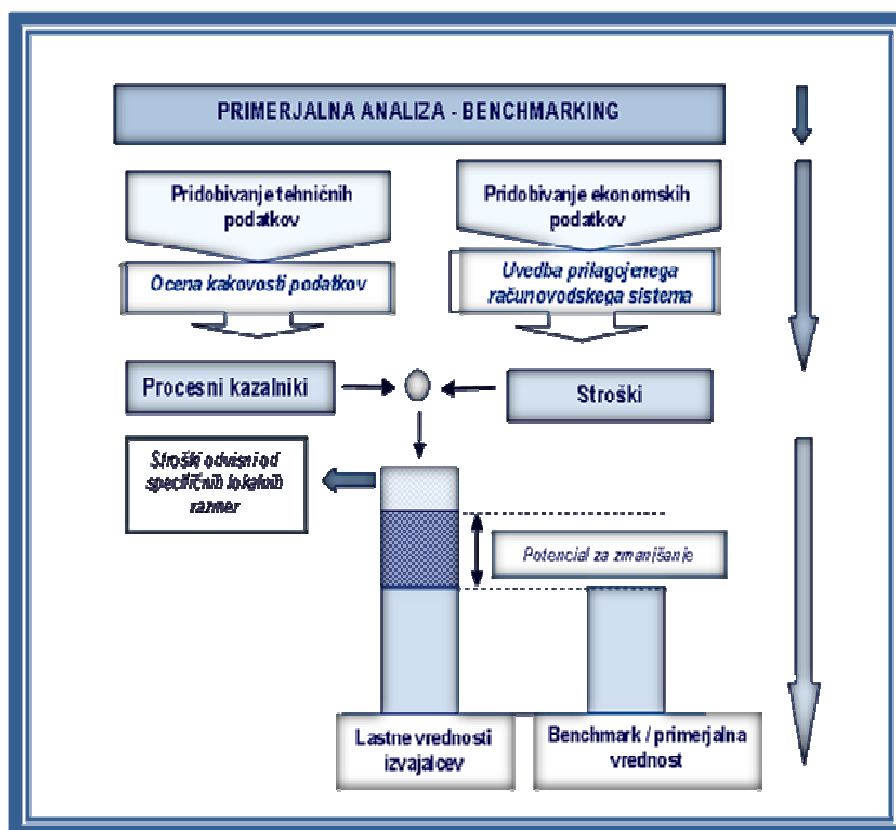
posameznih oskrbovalnih območjih izvajajo pod zelo različnimi pogoji. Poleg naravnih pogojev na izvajanje vplivajo tudi številne tehnično-tehnološke značilnosti povsem lokalnega značaja, kar vpliva na lastno ceno storitev. Pri presoji učinkovitosti je torej ključno poznavanje in upoštevanje pogojev izvajanja oskrbe javne storitve, ki jih določajo značilnosti prostorske urejenosti oskrbovalnih sistemov v upravljanju posameznega izvajalca. Brez upoštevanja navedenega se namreč lahko izvajalcu pripišejo neučinkovito izvajanje in temu primerno nižji priznani stroški, razlog nedoseganja zahtevanih vrednosti pa je dejansko v različnih oz. zahtevnejših pogojih izvajanja dejavnosti.

S strokovnega stališča je nesporno, da mora analiza učinkovitosti upoštevati specifične pogoje izvajanja storitev, problem je, kako zagotoviti potrebne podatke in strokovno presoditi relativno učinkovitost posameznega izvajalca. Pri tem ne gre pozabiti na pogosto asimetrijo informacij, ki presajo še dodatno otežuje. Izvajalci imajo namreč na razpolago več podatkov, so boljše opremljeni in običajno niso motivirani za zmanjševanje stroškov. V takih okoliščinah je primerjalna analiza (*benchmarking*) zelo ustrezno orodje za presajo učinkovitosti poslovanja izvajalcev javnih služb in določanje upravičenih stroškov.

4 PRIMERJALNA ANALIZA IZVAJANJA KOMUNALNIH STORITEV KOT OSNOVA ZA DOLOČANJE UPRAVIČENIH CEN JAVNIH STORITEV

V praksi se kot orodje za celovito ugotavljanje učinkovitosti izvajanja javnih storitev vse bolj uveljavlja primerjalna analiza. Številne evropske države s predpisi sistemsko uvajajo primerjalno analizo izvajanja javnih storitev na lokalno raven, kar občinam omogoča učinkovitejše upravljanje javnih služb in zagotavlja strokovne osnove za cenovno regulacijo. Raziskave potrjujejo, da države, ki v večji meri uporabljajo primerjalno analizo, dosegajo višjo raven učinkovitosti izvajanja javnih storitev.

Slika 2: Shema primerjalne analize (benchmarking)



Vir: Cerkvenik, S.: Primerjalna analiza (benchmarking) kot osnova za presojo učinkovitosti izvajanja gospodarskih javnih služb – uporaba v evropskih državah, 2012.

Primerjalno analizo lahko opredelimo kot sistematičen, kontinuiran proces merjenja in primerjanja poslovnih procesov podjetja z najboljšimi zaradi njihovega izboljšanja. Na kratko bi lahko povzeli, da gre za iskanje najboljših panožnih praks, ki vodijo k odličnejšim rezultatom.

Cilj primerjalne analize je predvsem ugotoviti, kako učinkovit je posamezni izvajalec in na katerih področjih lahko svoje poslovanje še izboljša. Namen primerjalne analize ni ugotavljati, koliko so drugi izvajalci boljši, temveč, kako drugi izvajalci določene aktivnosti izvajajo učinkovitejše.

4.1 Primerjalna analiza izvajanja komunalnih storitev v Sloveniji

Zbornica komunalnega gospodarstva (ZKG) kot strokovno združenje izvajalcev komunalnih storitev je že leta 2007 projektno pristopila k izdelavi metodologije za oblikovanje in spremljanje cen komunalnih storitev. Z analizo ugotovljena raznolikost pogojev izvajanja komunalnih storitev potrjuje, da je najprimernejša metoda za celovito vrednotenje učinkovitosti izvajanja javnih storitev primerjalna analiza. V okviru projekta je bila na reprezentativnem vzorcu izvedena primerjalna analiza, zasnovana kot osnova za kontinuirano spremljanje izvajanja

dejavnosti in podlaga za določanje cen posameznih komunalnih storitev. Projektno oblikovan model omogoča, da se na strokovnih osnovah zagotovi presojanje učinkovitosti in stroškovne ustreznosti cen ter tako sistemsko uvede spodbujanje učinkovitosti izvajalcev javnih storitev.

Uredba MEDO je kot podlago za določanje upravičenih cen komunalnih storitev uvedla povprečne cene na primerljivih območjih, ki jih objavlja pristojno ministrstvo. Kot primerljiva območja so opredeljene občine, razvrščene v tri skupine na podlagi števila prebivalcev in znotraj teh v tri skupine glede na povprečno gostoto prebivalcev v občini. Za presojo upravičenosti cen ima tako izvedena primerjava metodološke omejitve. Občine namreč niso ustrezna primerjalna osnova, saj so stroški izvajanja javnih storitev odvisni od zahtevnosti oskrbovalnih sistemov, ki niso teritorialno vezani na območje posamezne občine.

Rezultati primerjalne analize, izvedene v okviru Zbornice komunalnega gospodarstva, namreč kažejo, da se komunalne storitve na posameznih oskrbovalnih območjih izvajajo pod različnimi pogoji. Prostorska urejenost oskrbovalnih območij, različni tehnično-tehnološki pogoji in načini izvajanja storitev so izrazito lokalno opredeljeni in pomembno vplivajo na višino stroškov izvajanja. Stroškovna zahtevnost oskrbovalnih sistemov na območju posamezne občine vpliva na povprečno lastno ceno izvajanja storitve v občini. Zato se je Zbornica komunalnega gospodarstva odločila, da izvede poglobljeno primerjalno analizo, ki upošteva tudi pogoje izvajanja storitev na posameznem oskrbovalnem območju. Brez upoštevanja specifičnih pogojev izvajanja se namreč lahko izvajalcu pripiše neučinkovito izvajanje in zato priznajo nižji stroški, razlog nedoseganja primerljivih vrednosti pa je dejansko v različnih oz. zahtevnejših pogojih izvajanja dejavnosti.

4.2 Rezultati primerjalne analize kot strokovna podlaga za presojo upravičenih cen

Zbornica komunalnega gospodarstva je tako konec leta 2014 pripravila projektno nalogo Primerjalna analiza izvajanja obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja, katere temeljni namen je analizirati podatke o ključnih oskrbovalnih pogojih in stroških izvajanja storitev javnih služb varstva okolja za posamezne izvajalce za leto 2013. Občinam bi bila tako zagotovljena ustrežnejša strokovna podlaga za presojo upravičenih cen, izvajalcem pa identifikacija razlogov za odstopanje in možnosti za izboljšanje poslovanja. Projektno nalogo izvaja Inštitut za javne službe.

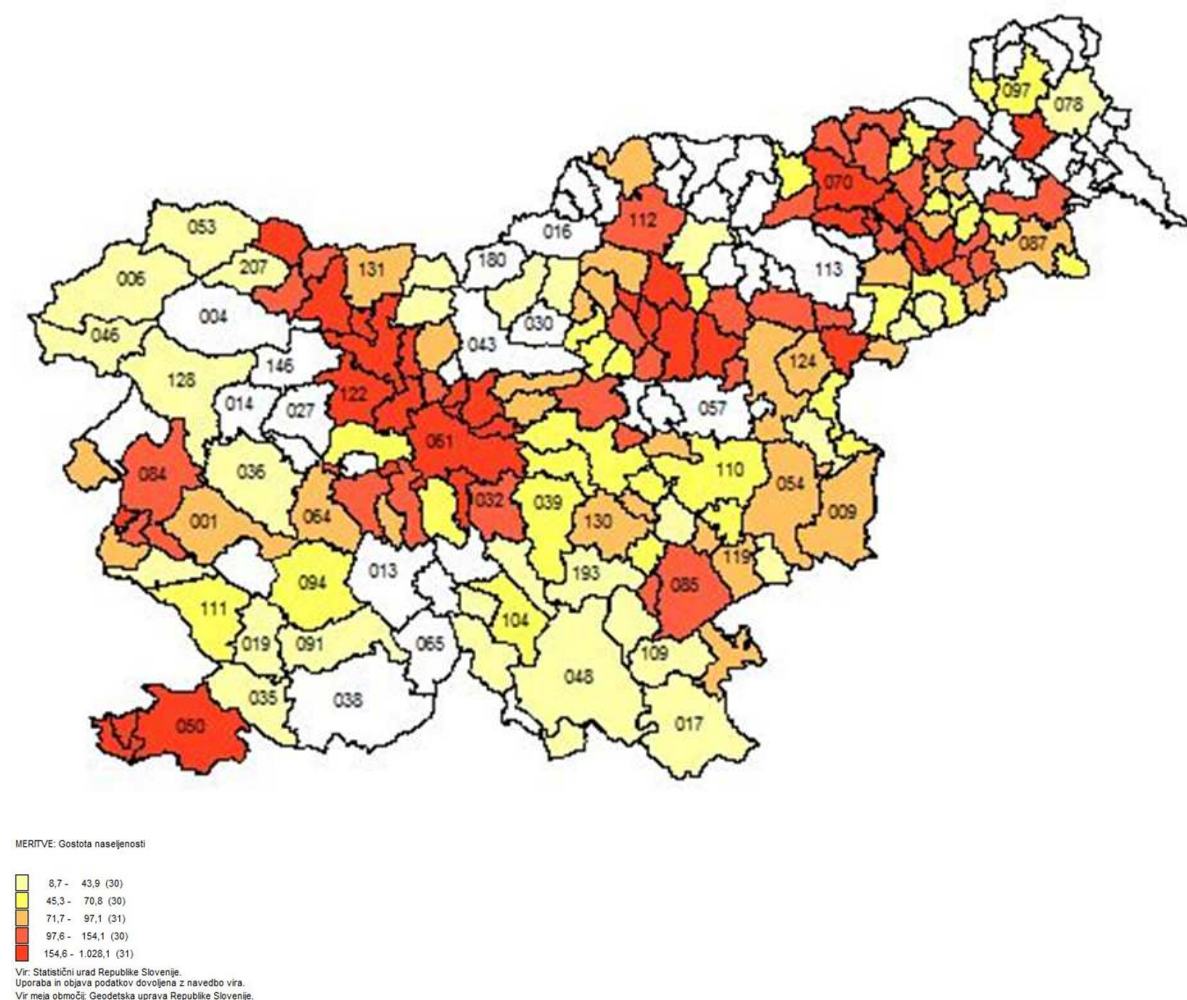
Povezava tehničnih oz. oskrbovalnih in ekonomskih elementov bo omogočila celovitejšo primerjavo zagotavljanja javnih storitev in poslovanja izvajalcev gospodarskih javnih služb. Primerjava in pozicioniranje posameznega izvajalca glede na ostale izvajalce v skupini bo omogočila vrednotenje delovanja posameznega izvajalca z vidika učinkovitosti, kakovosti in zanesljivosti, ob upoštevanju doseganja trajnostnega razvoja, izvajalcem pa identifikacijo razlogov za odstopanje in možnosti za izboljšanje ter zmanjšanje stroškov poslovanja.

Protokol o sodelovanju pri projektni nalogi so skupaj z Zbornico komunalnega gospodarstva podpisale Skupnost občin Slovenije, Združenje občin Slovenije ter Združenje mestnih občin Slovenije. Podpisnice protokola so se zavezale, da si bodo prizadevale za pridobitev potrebnih podatkov za izvedbo primerjalne analize in pri svojih članicah spodbujale uporabo rezultatov

analize. Primerjalna analiza se izvaja na podlagi vprašalnikov o izvajanju posamezne javne službe varstva okolja (oskrba s pitno vodo, odvajanje in čiščenje odpadne vode, ravnanje z odpadki – zbiranje, obdelava in odlaganja), ki so bili posredovani izvajalcem, članom Zbornice. Cilj projektne naloge je razvrstitev izvajalcev posamezne javne storitve v skupine na podlagi ključnega parametra, ki je izbran glede na prevladujoči vpliv na stroške izvajanja, ter primerjalno prikazati in analizirati, kako posamezni izvajalci dosegajo izbrane pojasnjevalne parametre, ki vplivajo na višino stroškov in pojasnjujejo pozicioniranje posameznega izvajalca v primerljivi skupini.

Trenutno je zaključena 1. faza projektne naloge, ki analizira izvajanje oskrbe s pitno vodo, za odvajanje in čiščenje odpadne vode in ravnanje z odpadki pa še poteka zbiranje podatkov. Primerjalna analiza za oskrbo s pitno vodo vključuje 45 izvajalcev javne službe, ki izvajajo javno službo v 151 občinah⁴³.

Slika 3: Reprezentativnost primerjalne analize za oskrbo s pitno vodo⁴⁴



⁴³ Gre za zelo reprezentativen vzorec, ki vključuje 71 % vseh slovenskih občin, 76 % oskrbovanih prebivalcev, 89 % načrpane in 87 % prodane vode v Sloveniji v letu 2013.

⁴⁴ V analizo so vključene vse na sliki obarvane občine. Barve označujejo gostoto naseljenosti posamezne občine.

Rezultati analize kažejo pogoje zagotavljanja oskrbe s pitno vodo na oskrbovalnem območju posameznega izvajalca z vidika oskrbovalnih pogojev (število oskrbovanih prebivalcev, gostota odjema, dolžina vodovodnega omrežja, struktura vodnih virov ...), kakovosti vode (neustreznost vzorcev glede na zahtevane standarde, obdelava vode ...), storitve (prekinitve v oskrbi s pitno vodo ...), stroškovne učinkovitosti (stroški infrastrukture in izvajanja storitve, struktura stroškov, število zaposlenih ...) in trajnostne naravnosti (vodne izgube, poraba električne energije ...).

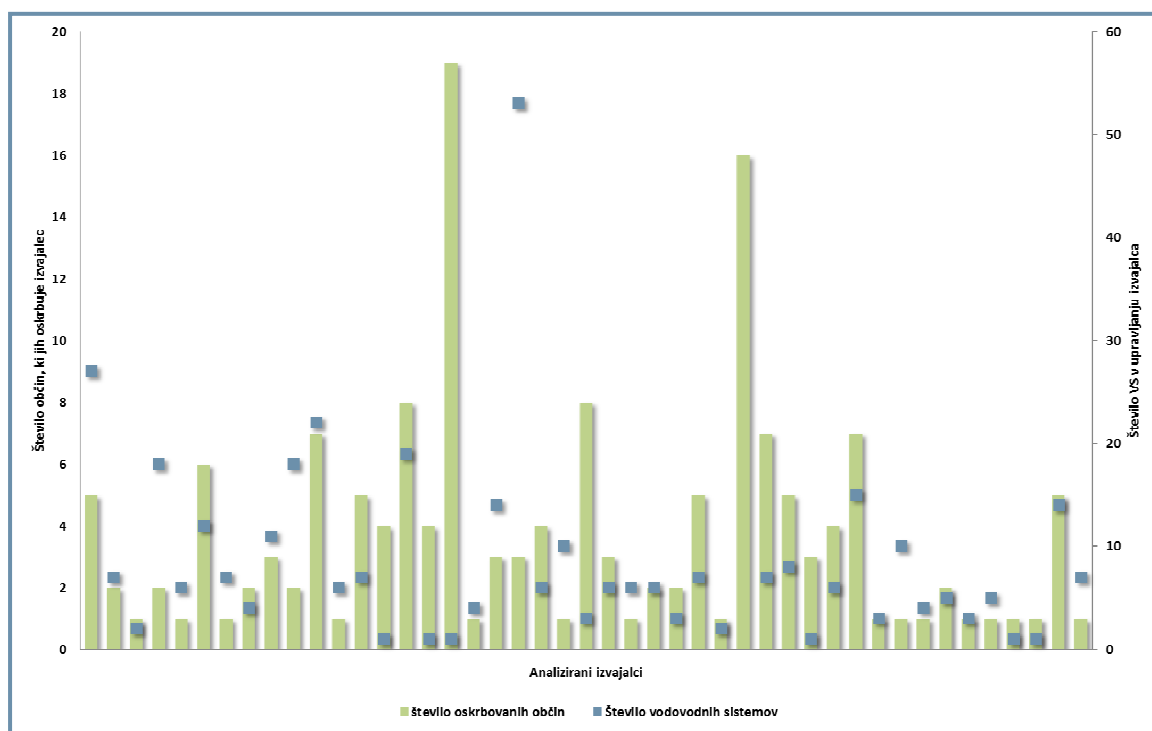
Slika 4: Področje primerjalne analize oskrbe s pitno vodo



Iz izvedene analize izhaja, da na višino lastne cene izvajanja storitev pomembno vpliva prostorska urejenost oskrbovalnega območja, predvsem pa gostota odjema na območju oskrbovalnih sistemov, ki jih upravlja posamezni izvajalec. Analizirani izvajalci namreč oskrbujejo zelo različno število občin (od 1 do 19, povprečno 3,6) in imajo v upravljanju zelo različno število vodovodnih sistemov (od 1 do 53, povprečno 8,6), kar vpliva na stroške izvajanja oskrbe. Pri tem ima pomembno vlogo ekonomija obsega, saj se z večjim oskrbovalnim območjem praviloma znižujejo stroški na enoto storitve.

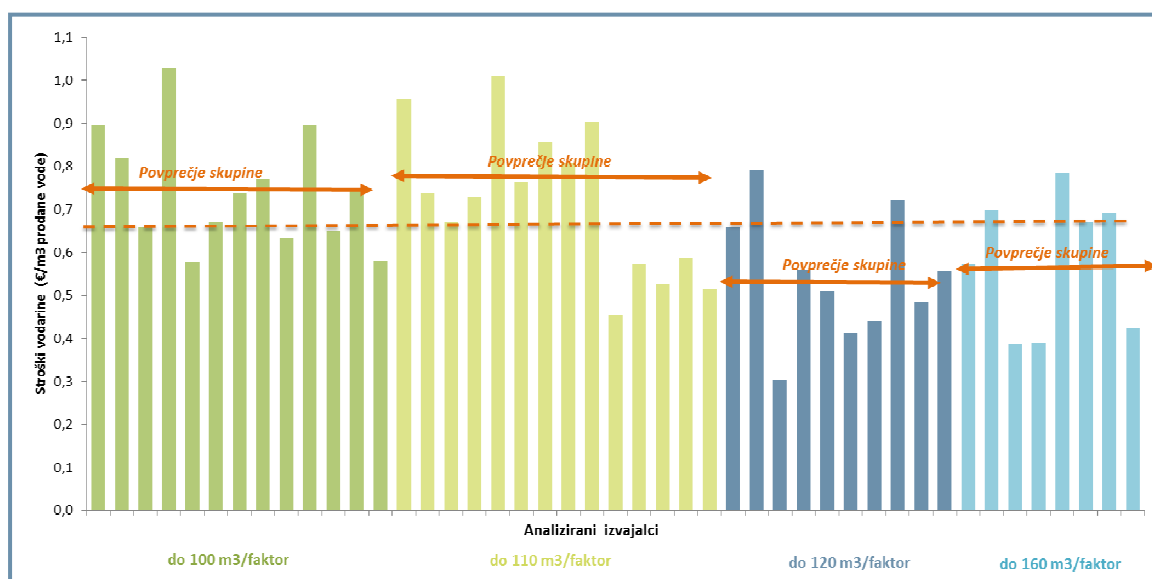
Na podlagi gostote odjema kot ključnega kriterija so v primerjalni analizi izvajalci razvrščeni v skupine, znotraj katerih je možna primerjava stroškovne učinkovitosti. Tovrstna razvrstitev omogoča primerjavo stroškov izvajanja posameznih izvajalcev z izvajalci, ki izvajajo dejavnost v primerljivih pogojih. Za posameznega izvajalca so podani tudi različni pojasnjevalni kriteriji (npr. struktura vodnih virov, obdelava vode, vodne izgube, kakovost vode), ki vplivajo na stroške izvajanja in pojasnjujejo pozicioniranje posameznega izvajalca v primerljivi skupini. Povezava tehničnih oz. oskrbovalnih in ekonomskih elementov omogoča celovitejšo primerjavo zagotavljanja javnih storitev in poslovanja izvajalcev gospodarskih javnih služb in pojasnjuje, kako posamezni izvajalci dosegajo izbrane parametre. Na ta način je mogoče pojasniti in argumentirati stroške izvajanja storitev v posamezni občini, kar bo zagotovilo občinam ustrezno strokovno podlago za presojo upravičenih cen, izvajalcem pa prepoznavanje razlogov za odstopanje in možnosti za izboljšanje poslovanja ter zmanjšanje stroškov.

Graf 1: Število občin in vodovodnih sistemov, ki jih oskrbuje posamezni izvajalec



Vir: Cerkvnik, S.: Primerjalna analiza izvajanja obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja. 1. faza projekta – oskrba s pitno vodo, projekt ZKG – delovni osnutek, marec 2015.

Graf 2: Primer stroškovne razvrstitve izvajalcev glede na gostoto odjema in stroške izvajanja storitev



Vir: Cerkvnik, S.: Primerjalna analiza izvajanja obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja. 1. faza projekta – oskrba s pitno vodo, projekt ZKG – delovni osnutek, marec 2015.

Občine morajo pred uveljavitvijo novih cen komunalnih storitev preveriti elaborat, ki ga pripravi izvajalec gospodarske javne službe, in je osnova za potrjevanje cen. Glede na to, da veliko izvajalcev zagotavlja storitve za več občin, je oblikovanje skupnih metodoloških izhodišč za pregled elaboratov in določanje upravičenih cen javnih storitev lahko izziv skupnih občinskih uprav, ki lahko tako pomembno pripomorejo k preglednemu načinu oblikovanja cen komunalnih storitev. Rezultati primerjalne analize bodo posredovani vsem občinam, ki jih oskrbujejo analizirani izvajalci, da bodo lahko na strokovnih osnovah presojali upravičenost predlaganih cen s strani izvajalcev.

5 Zaključek

Učinkovito zagotavljanje komunalnih storitev je tesno povezano z organizacijsko strukturo občin, ki so odgovorne za zagotavljanje komunalnih storitev in imajo v lasti tudi komunalno infrastrukturo. Zaradi lokalnega zagotavljanja komunalnih storitev je izvajanje organizacijsko pogosto zelo razdrobljeno in stroškovno zahtevno. Vse večji pritisk na občinske proračune stopnjuje zahteve po gospodarski učinkovitosti občin.

V evropskem prostoru so aktivnosti za odpravo slabosti številnih majhnih občin različne, pogosto določene z zgodovinsko vlogo in tradicijo lokalne samouprave. Združevanje občin je večkrat politično zelo občutljiva tema. Pragmatičen način za doseganje potrebne ekonomije obsega in s tem kakovostnejših in cenejših javnih storitev je lahko medobčinsko povezovanje, ki temelji na zadržanju majhnih občin kot osnove lokalne demokracije in identitete, hkrati pa se njihova operativna zmogljivost zagotavlja s spodbujanjem medobčinskega sodelovanja in skupnega izvajanja javnih storitev.

V slovenskem prostoru ima veliko relativno majhnih občin svoja komunalna podjetja ali pa komunalne storitve zagotavlja občinski režijski obrat. Pogosto pa ima več občin skupnega izvajalca in na ta način s skupnim zagotavljanjem komunalnih storitev izkoristijo ekonomijo obsega večjega oskrbovalnega območja in s tem nižjih stroškov. Ne glede na organizacijsko obliko zagotavljanja komunalnih storitev morajo občine pred uveljavitvijo novih cen komunalnih storitev preveriti elaborat, ki ga pripravi izvajalec gospodarske javne službe, in je osnova za potrjevanje cen. Kateri stroški in v kolikšni višini so dejansko upravičeni, so ključna vprašanja, s katerimi se pri določanju cen komunalnih storitev srečujejo občine.

Odločitve glede cen komunalnih storitev imajo dolgoročne, včasih tudi nepopravljive posledice, zato občine, odgovorne za zagotavljanje javnih storitev, ne smejo slediti kratkoročno obarvanim političnim ciljem. Oblikovanje skupnih metodoloških pristopov na področju oblikovanja in nadziranja cen javnih storitev in uporaba rezultatov primerjalne analize lahko občinam zagotovi presojo upravičenosti cen komunalnih storitev na strokovnih podlagah in omogoči analizo ustreznosti obstoječe organizacijske oblike izvajanja komunalnih storitev. Oblikovanje enotnih pristopov je izziv skupnih občinskih uprav, ki lahko pomembno pripomore k učinkovitejšemu in preglednejšemu načinu zagotavljanja občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja. Na ta način bodo občine lahko odgovorno in trajnostno zagotavljale svojim občanom kakovostne storitve, za kar so ne nazadnje tudi zakonsko odgovorne.

LITERATURA IN VIRI

1. Cerkvnik, S. (2010). Vloga občin pri zagotavljanju komunalnih storitev v nekaterih državah EU, *Računovodstvo v javnih podjetjih, Radenci*. (pp 29–53). Ljubljana: LM Veritas d.o.o.
2. Cerkvnik, S. (2011). Cenovna politika občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja in vpliv na poslovanje izvajalcev. *Zbornik 1. problemske konference komunalnega gospodarstva. Podčetrtek* (pp. 33–45). Ljubljana: GZS Zbornica komunalnega gospodarstva.
3. Cerkvnik, S. (2012). Primerjalna analiza (benchmarking) kot osnova za presojo učinkovitosti izvajanja gospodarskih javnih služb – uporaba v evropskih državah. *Zbornik 2. problemske konference komunalnega gospodarstva. Podčetrtek* (pp. 25–37). Ljubljana: GZS Zbornica komunalnega gospodarstva.
4. Cerkvnik, S. (2013). Učinkovito zagotavljanje komunalnih storitev – pristopi v tujini. *Zbornik 3. problemske konference komunalnega gospodarstva. Podčetrtek* (pp. 19–45). Ljubljana: GZS Zbornica komunalnega gospodarstva.
5. Cerkvnik, S. (2015). Primerjalna analiza izvajanja obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja. 1. faza projekta – oskrba s pitno vodo.
6. Cerkvnik, S. (2015): Primerjalna analiza izvajanja obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja. 1. faza projekta – oskrba s pitno vodo, projekt GZS Zbornica komunalnega gospodarstva – delovni osnutek, marec 2015.
7. Frère, Q., Leprince, M., Paty S. (2012). *The impact of inter municipal cooperation on local public spending*. Working paper GATE 2012-25. Pridobljeno 3. 3. 2015 s <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00730555>.
8. Inter-municipal cooperation - UNDP Bratislava Regional Centre. Pridobljeno 30. 7. 2013 s <http://www.municipal-cooperation.org/>.

UPRAVLJANJE IN VODENJE JAVNIH SLUŽB – BREME ALI PRILOŽNOST

Mag. Tomislav Nemeč, Zdravstveni dom Ljutomer

tomislav.nemec@gmail.com

Povzetek:

Javni zavodi in javna podjetja morajo s sodobnimi pristopi vodenja poslovati uspešno in biti konkurenčni, postati morajo pomemben generator razvoja na svojem področju. Upravljalvska vloga občin ustanoviteljic javnih služb je tudi postavljanje jasnih ciljev in zahtev glede kakovosti izvajanja javnih storitev. Občine ustanoviteljice potrebujejo pregleden model uravnoveženih kazalcev za ocenjevanje uspešnosti poslovanja svojih javnih služb, ki je hkrati tudi osnova za objektivno ocenjevanje uspešnosti menedžmenta. Ustanovitelji morajo spodbujati konkurenčnost, ciljno vodenje, pri kadrovanju pa dajati prednost strokovnosti in "novemu javnemu menedžmentu" pred osebnimi političnimi interesi. Potrebno je vzpostaviti zaupanje javnosti v dobro upravljanje premoženja in učinkovito vodenje javnih služb.

Ključne besede: *javne službe, odgovornost lastnikov, upravljanje, ocenjevanje uspešnosti, uporabniki*

Abstract:

GOVERNANCE AND MANAGEMENT OF PUBLIC SERVICES: BURDEN OR OPPORTUNITY?

Modern approaches to management enable public institutes and undertakings to perform successfully and to maintain their competitive edge; what is more, such approaches can transform these entities into an important driving force for development in their respective fields. The management role of municipalities providing public services also encompasses setting clear objectives and requirements regarding the quality of public service provision. The founding municipalities need a transparent model of balanced indicators for performance assessment of public institutes and undertakings; a model that will serve, at the same time, as the basis for an objective assessment of management performance. The founders should encourage competitiveness, objective-oriented management, and give priority to the "new public management" in staffing. Public confidence in sound asset management and effective governance of public services needs to be developed as well.

Keywords: *public service, responsibility of owners, performance management, costumers*

1. UVOD

Javnost in mediji posvečajo veliko pozornosti upravljanju državnega premoženja ter vodenju državnih podjetij, pripravljen je tudi nov predlog Strategije upravljanja s kapitalnimi naložbami države. Veliko manj pozornosti pa se posveča upravljanju premoženja in javnih podjetij na lokalnem nivoju, pa čeprav je javnofinančna vloga lokalne in regijske ravni upravljanja izjemno pomembna.⁴⁵

Velik interes, da tudi občine uspešno upravljajo svoje premoženje in vodijo javne službe pa imajo gotovo uporabniki. Občani dnevno doživljajo in tudi ocenjujejo »upravljaljske sposobnosti občin«, vsakodnevno se namreč skozi življenjske situacije srečujejo z občinsko upravo, upoštevajo občinske predpise ali pa so koristniki storitev javnih zavodov in podjetij.

Ravno delovanje javnih služb, gospodarskih in negospodarskih, je tisti dejavnik upravljaljske sposobnosti občine, ki se običajno neposredno ne povezuje z delom občinskega sveta, župana ali občinske uprave (oblastnega dela občine). Na drugi strani pa prav lokalne javne službe (storitveni del občine) zagotavljajo javne storitve, ki pa pomembno vplivajo na kakovost življenja občanov.

Občine, lastnice in ustanoviteljice, do javnih zavodov nastopajo kot regulator, kot ustanovitelj in tudi kot njihov financer. Podobno občine svoja lastniška upravičenja do javnih podjetij uresničujejo preko svojih predstavnikov v nadzornih svetih podjetij, vlogo skupščine pa prevzema občinski svet. Dejansko imajo občine, podobno kot država, vse pravice, kot jih imajo zasebni lastniki premoženja in podjetij. Država ima vse možnosti, občine sicer nekoliko manj, da si sama postavlja tudi pravila in ustvarja okolje, v katerem bo gospodarila s svojim premoženjem. In kako so občine in država pri tem uspešne?

V nadaljevanju prispevka bo obravnavanih nekaj vidikov upravljanja in vodenja lokalnih javnih služb, izpostavljena bo tudi odgovornost lastnikov za doseganje njihovih rezultatov.

2. UVAJANJE SODOBNIH ORODIJ UPRAVLJANJA

Razlike v učinkovitosti in uspešnosti javnih služb na lokalnem nivoju se ne izkazujejo le skozi finančne presežke ali primanjkljaje, ampak tudi skozi kakovost storitev, kot je npr. kvaliteta pitne vode, dostopnost zdravstvenih storitev, prilagojen delovni čas vrtcev... Boljši ali slabši rezultati niso slučajni. Dobri rezultati so posledica sodobnih pristopov in uporabe orodij vodenja, ki jih je menedžment pri nas doslej v glavnem uvajal samoiniciativno. Tako na nacionalnem kot na lokalnem nivoju se opaža odsotnost načrtnega uvajanja sodobnih orodij upravljanja. Iz raziskave o reformiranju lokalne uprave z uvajanjem načel NJM (novega javnega menedžmenta) izhaja (Bačlija, 2012), da se ta načela pogosteje uvajajo le v večjih občinah in še tam na podlagi entuziazma posameznikov.

⁴⁵ Na lokalni in regijski ravni je ustvarjenih 31 % proračunske porabe, 22 % davčnih prihodkov in kar 66 % javnih investicij med državami OECD. (Rožen, T., & Haček, M., 2014)

Ključna odgovornost občin torej je, da skozi naloge lastniškega upravljanja določijo tako poslovno strategijo in izberejo taka vodstva javnih služb, ki bodo sposobna in bodo želela tudi v javna podjetja in zavode uvajati načela in pristope NJM (novega javnega menedžmenta). Pri tem ne sme prihajati do političnih in prijateljskih kadrovanj, izključno merilo mora biti strokovnost, zavzetost za spremembe in predanost ciljem.

Tudi uvajanje orodij kakovosti in učinkovitosti v gospodarske in negospodarske javne službe ne sme biti prepuščeno le entuziazmu posameznikov. V predlogu Strategije razvoja javne uprave 2015-2020 je eden od desetih ključnih ciljev tudi »izboljšanje sistemov kakovosti, programskega načrtovanja, pregleda poslovanja, merljivih ciljev in procesnih kazalnikov«. Tudi občine ustanoviteljice morajo k izboljšanju upravljanja pristopiti sistematično, uporaba orodij kakovosti mora postati del njihove razvojne strategije. Za občino so urejena in dobro vodena podjetja in zavodi priložnost za njeno rast in krepitev.⁴⁶

V Sloveniji se uporablja kar nekaj orodij, sistemi vodenja, ocenjevalni in samoocenjevalni modeli, primernih za uporabo v javni upravi, gospodarskih in negospodarskih javnih službah. Nekatera izmed orodij so:

- sistem vodenja kakovosti ISO 9001, sistem ravnanja z okoljem ISO 14001, sistem kakovosti v zdravstvu NIAHO, sistem kakovosti v domovih starejših E-Qalin, certifikat Kakovost za prihodnost vzgoje in izobraževanja, certifikat Družini prijazno podjetje, sistem vodenja varnosti in zdravja pri delu OHSAS 18001,
- model odličnosti (PRSP), javni ocenjevalni okvir (CAF),
- uravnotežen izkaz kazalnikov (Balanced Scorecard – BSC), sistem 20 ključev in druga.

3. POVEZOVATI PROGRAME JAVNIH SLUŽB S STRATEŠKIMI CILJI OBČIN

V dvanajstih načelih dobrega upravljanja lokalnih skupnosti, sprejetih pri Svetu Evrope (Lavtar, 2012), je načelo »učinkovitost in uspešnost« opredeljeno z naslednjimi kazalniki:

- rezultati dosegajo dogovorjene cilje,
- razpoložljiva sredstva so uporabljena na najboljši možen način,
- sistemi za merjenje uspešnosti omogočajo oceniti in povečati učinkovitost in uspešnost storitev,
- za oceno in izboljšanje učinkovitosti se opravljajo revizije v rednih časovnih presledkih.

⁴⁶ To kaže tudi študija, narejena za Anglijo, kjer so ugotovili, da so samo s pristopi upravljanja kakovosti povečali njihov BDP za 6 %, ustvarili nova delovna mesta in povečali priliv v državni proračun. Za Slovenijo to pomeni 2 do 3 milijarde evrov več in za okoli 40.000 novih delovnih mest. Za podjetja velja ocena, da vsak investirani evro s pristopi kakovosti poveča promet za 6 evrov, dobiček za 3 evre in zniža stroške za 16 evrov. (Germ, M., & Kiauta, M., & Košir, A., 2014)

Prvi in ključen kazalnik načela učinkovitosti in uspešnosti »doseganje dogovorjenih ciljev« ni odvisen le od sposobnosti menedžmenta in zaposlenih v javnih službah, najpomembneje je, da so družbeni cilji sploh določeni. Šele z določitvijo ciljev je izpolnjen prvi pogoj za objektivno spremljanje in ocenjevanje uspešnosti javnih služb.

Upravljaljska vloga v občinah se danes vse prevečkrat odraža le v sprejemanju in potrjevanju aktov, odločanju o premoženju, imenovanju predstavnikov v organih upravljanja, soglasjih k imenovanju direktorjev in z izvajanjem finančnega nadzora nad delovanjem javnega zavoda ali podjetja. Redkeje se lastniška vloga prepozna pri določanju vsebinskih ciljev, ki bi jih občina lahko zasledovala skozi delovanje javne službe.

Jasna lokalna sektorska politika (npr. zdravstva, ljubiteljske kulture, okolja, turizma itd.), ki jo je potrebno uskladiti z občinami soustanoviteljicami javne službe, je pomembna usmeritev pri pripravi strateških ciljev javnega zavoda ali podjetja.

Uresničevanje razvojnih ciljev bo toliko bolj uspešno, kolikor bodo v njihovo oblikovanje in sprejemanje vključeni vsi deležniki, predvsem izvajalci javnih storitev. Cilji morajo biti navdušujoči, z njimi se mora identificirati najširši krog deležnikov. Oblikovanje skupnih ciljev je priložnost, da se vzpostavi zaupanje kot pomemben element upravljaljske sposobnosti in širitev nosilcev odgovornosti. Potrebno je izvesti proces vladovanja⁴⁷, ki širi pojem vladanja na več nosilcev (Rožen, 2013). V praksi to pomeni oblikovati nova delovna telesa, vključiti nova omrežja, dajati nove javne politične pobude, občinska uprava pa mora prevzeti vlogo odgovornega koordinatorja. Oblikovanje politike in programov tako poteka avtonomno s sodelovanjem oblastnih in drugih družbenih struktur, kot so npr. gospodarske in negospodarske javne službe, državne lokalne ustanove, civilna družbena gibanja in zainteresirana javnost.

Povezovanje letnih programov javnih služb s strateškimi cilji občine in njihovo vključevanje v izvedbo je tako ena izmed ključnih nalog menedžmenta ter lastnikov javnih služb.

4. FINANČNA VZDRŽNOST

Iskanje ravnotežja med vzdržnim finančnim poslovanjem in uspešnim izvajanjem poslanstva je osnovna naloga menedžmenta v neprofitnih organizacijah.

V nepridobitnih organizacijah se pod plaščem družbene koristi in velikih potreb po programih javnih storitev večkrat skriva pasivnost in neučinkovitost pri organiziranju dela, obvladovanju stroškov in uvajanju izboljšav. V takih okoljih je »izguba« nekako samoumevna, doseganje »dobička«⁴⁸ pa bi pomenilo motnjo v sistemu. Nekateri celo menijo, da dobička javni zavodi ali

⁴⁷ *Vladovanje je aktualen koncept, ki je nadomestil pojem vladanja.*

⁴⁸ *Pojem »dobička« v javnih zavodih je seveda potrebno razumeti kot presežek prihodkov nad odhodki, ki se običajno nameni za razvoj javnega zavoda.*

javna podjetja sploh ne bi smela imeti, saj je to znak, da financer namenja zavodu preveč sredstev, ali pa občani plačujejo preveliko ceno za storitve. Tak pogled ustreza tistim, ki so prepričani, da je pri njih poslovanje samo po sebi že optimalno. Posledica takega pogleda je, da se danes ponekod iščejo izhodi iz finančnih zagat izključno v dodatnem denarju, kar je seveda najlažja pot, ki ne zahteva nobenih sprememb.

Odgovornost lastnikov javnih zavodov in podjetij je, da postavijo jasne cilje glede stabilnega finančnega poslovanja, da zavežejo menedžment za rezultate ter omogočijo, da se izvedejo potrebne spremembe. Nadzor ne sme obremenjevati uspešnih, učinkovito pa mora ukrepati kjer cilji niso doseženi. Z uvajanjem principov vitkosti, ustreznim nadzorom, obvladovanjem stroškov in iskanjem tržnih priložnosti je dolgoročno stabilno poslovanje javnih zavodov in podjetij povsem dosegljivo. Slediti je potrebno dobrim praksam v tujini in zavzeti stališče, da so javna podjetja in zavodi lahko povsem konkurenčni zasebnim.⁴⁹

5. USMERJENOST K UPORABNIKOM

Usmerjenost in ugotavljanje potreb uporabnikov ni le zahteva standardov kakovosti, je tudi temeljno načelo sodobnega menedžmenta in gonilo delovanja ter razvoja vseh pridobitnih organizacij. Tudi v nepridobitnih organizacijah in celotnem javnem sektorju postaja usmerjenost k uporabnikom sistemska paradigma. Njeno razumevanje, umeščanje v sistem in udejanjanje pa marsikje še zmeraj predstavlja predmet diskusij.

Na primeru javnih služb ne bi smelo biti dvoma, da so stranke (odjemalci) v središču dogajanj. Že jedro besedne zveze »javna služba« sporoča, da gre za »služenje javnosti«.

Načelo usmerjenosti k uporabniku lahko razložimo preprosto, saj je njegovo vodilo vprašanje Kako ravnati, da bo uporabnik zadovoljen?

Vsaka javna služba kot storitvena organizacija si mora odgovoriti na osnovna vprašanja: Zakaj obstajamo? Kdo so naši odjemalci? Katere storitve izvajamo zanje? Ali so odjemalci zadovoljni z našimi storitvami? Kako merimo njihovo zadovoljstvo in našo učinkovitost? Kaj lahko izboljšamo? Kdo je odgovoren za obvladovanje procesa ter za kakovost in učinkovitost posameznih storitev? Ali so zaposleni ustrezno usposobljeni in nagrajeni za svoje delo? Kakšna je cena naših storitev? Kako jo lahko znižamo? Ali obstajajo primerljivi organi v EU? Kakšni smo v primerjavi z njimi in česa se lahko naučimo od njih? (Germ, M., & Kiauta, M., & Košir, A., 2014).

V primeru, da negospodarske in gospodarske lokalne javne službe občina ne izvaja sama (npr. režijski obrat), ampak je ustanovila javni zavod oziroma podjetje, je kontakt z odjemalci

⁴⁹ Država je lahko izvrsten menedžer državnih podjetij in naložb. Francija, ki je recimo leta 2004 z dividendami svoj proračun napolnila z 1,4 milijarde evrov, je leta 2010 proračun napolnila že s 4,3 milijarde evrov. Donosnost premoženja, t. i. ROE, je leta 2009 v Franciji znašal 8 odstotkov, podobno tudi v nekaterih drugih državah, kot sta Švedska in Norveška. (<http://www.mladina.si/106800/> (8.3.2015))

posreden. V marsikaterem okolju je tudi ugotavljanje odjemalčevih potreb in njegovega zadovoljstva prepuščeno dobri volji izvajalca javne službe. Posredno izvajanje javne službe pa ne odvezuje lastnikov, da ne bi bili prvi in najbolj odgovorni za zadovoljstvo uporabnikov.

V nadaljevanju navajam dva primera dobrih praks, kako občine proaktivno preverjajo učinkovitost svojih javnih služb:

- Občina Krško periodno (letno) s pomočjo zunanje organizacije na vzorcu preko 300 občanov anketira občane o njihovem zadovoljstvu z gospodarskimi javnimi službami (odvoz komunalnih odpadkov, javna razsvetljava, vodna oskrba, vzdrževanje cest). Skoraj 70 % anketiranih poda tudi svoje predloge in odgovori na odprto anketno vprašanje. S spremljanjem trendov in ciljnim ukrepanjem v dogovoru z izvajalci javnih služb so postopoma dosegli, da je stopnja nezadovoljnih občanov s posamezno javno službo le med 8 % do 15 %.
- Občina Ilinden (Skopje) je prejemnica več državnih in mednarodnih nagrad, predvsem zaradi svojih prizadevanj oz. usmerjenosti k uporabnikom. Na področju javnih služb je povečala njihovo učinkovitost npr. tako, da je uvedla tedenski »dan odprtih vrat«, kjer občane sprejme župan skupaj s predstojniki vseh oddelkov, direktorji javnih podjetij in javnih zavodov. Občanom, ki predstavijo problem, se takoj ponudi tudi ustrezna rešitev z opredeljenimi roki in nosilci izvedbe. Skozi teden sta na posebni telefonski liniji »prijavi problem« na razpolago tudi dve uslužbenki, ki imata pooblastila za takojšnje ukrepanje.

6. OBJEKTIVNO OCENJEVANJE USPEŠNOSTI – PREDLOG MODELA

V zvezi z merjenjem in vrednotenjem kakovosti, učinkovitosti in uspešnosti velja znani rek: »Česar ne moremo meriti, tega ne moremo upravljati in voditi.« Če se rezultatov dela in doseganja ciljev ne meri, potem ne moremo razlikovati uspehov od neuspehov, prav tako ne moremo javnosti dokazati, da so bila sredstva porabljena smotrno in doseženi družbeno dogovorjeni cilji.

Za spremljanje družbeno dogovorjenih ciljev in strateških smernic v javnih službah niso dovolj le ekonomski kazalniki, potrebo je uvesti nove, strokovno utemeljene in uravnotežene kazalce, predvsem kazalce zadovoljstva uporabnikov.

Naloga občin ustanoviteljic je, da pri spremljanju uspešnosti poslovanja javnih zavodov uporabljajo kazalce, ki merijo uspešnost javne službe iz več vidikov, npr. vidika procesov, zaposlenih, uporabnikov, družbene odgovornosti in finančnega izida. Nekatere občine (npr. Občina Krško) že uporabljajo take kazalce kot orodje vodenja. Zaradi poenotenega pristopa bi bilo smotrno tak model razviti na državnem nivoju za skupine primerljivih javnih služb, občine pa bi ga lahko uporabljale v prilagojeni obliki.

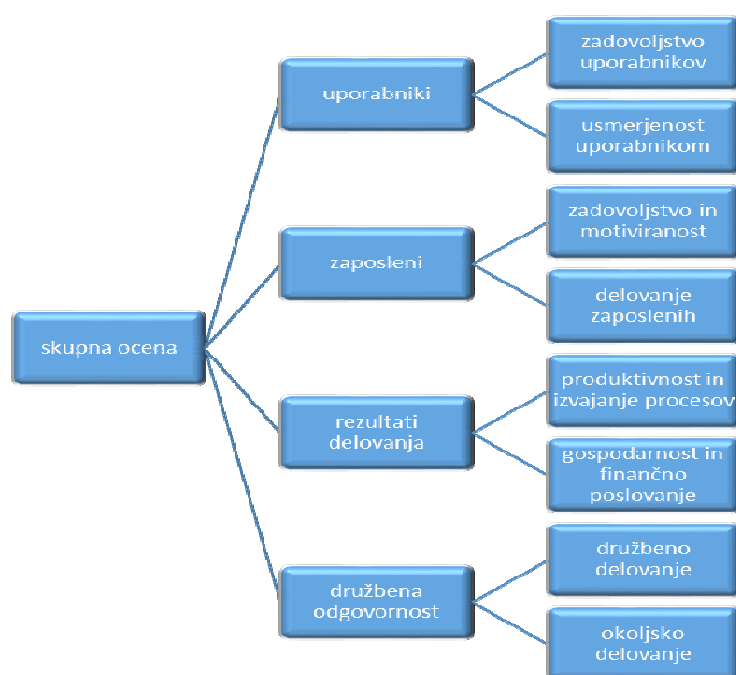
Model bi tako moral:

- spodbujati ciljno vodenje in spremljanje trendov ter tako ponuditi okvir za sistematično trajnostno rast v smeri jasno definiranih strateških ciljev javne službe;
- biti hierarhično zgrajen, tako da bi bilo možno preko krovnih kazalcev transparentno, v kratki obliki predstaviti stanje oziroma »izkaz« uspešnosti javne službe po ključnih vidikih;
- omogočati vrednotenje (oceno) meril in kazalcev ter prikaz njihove vrednosti v agregatnem kazalniku. Za tako ocenjevanje je potrebno vzpostaviti bazo kazalcev javnih služb (e-poročanje), ki bi se zbirali na državnem nivoju in bi predstavljali referenčne vrednosti za primerjave.

Cilj takega modela je poenotenje in merjenje uspešnosti javnih služb ter vzpostavitev osnove za benchmarking med javnimi službami. Oblikovanje objektivnih in preglednih kriterijev uspešnosti javnih služb dopušča tudi manj prostora za subjektivne ocene in poseganje politike v njihovo delo.

Za formiranje skupin kazalcev (uravnoveženost ocene) je danes na razpolago več različnih modelov. Poleg »uravnoveženega sistema kazalnikov – BSC«, ki obravnava vidik strank, finančni vidik, vidik notranjih procesov in vidik učenja in rasti, je pri nas uveljavljeno tudi ocenjevanje po modelu odličnosti EFQM (PRSP), ki omogoča poleg samoocene tudi zunanjo evalvacijo in dokaj objektivno primerjavo s profitnimi organizacijami.

Slika 1: Predlog uravnoveženega ocenjevalnega modela



7. SKLEPNE UGOTOVITVE

Tako kot za državo je tudi za občine pomembno, da izboljšajo upravljanje in vodenje javnih zavodov in javnih podjetij. Veliko občin je že vzpostavilo lasten učinkovit sistem obvladovanja kakovosti in upravljanja javnih služb, prepoznamo lahko nekaj dobrih praks. Občine, ki k temu še niso pristopile, pa lahko skozi akcijski načrt izboljšanja upravljanja javnih služb zagotovijo npr.:

- uporabo sodobnih orodij vodenja,
- uporabo modela uravnoveženih kazalcev spremljanja uspešnosti,
- povezanost svojih strateških ciljev z delovanjem in letnimi načrti javnih služb,
- kadrovanje po kriterijih »novega javnega menedžmenta«,
- finančno vzdržnost,
- večjo usmerjenost k uporabnikom.

Občine, kljub določenim naporom, ki jih vlagajo v izboljšanje upravljaljskega okolja, pa samo s svojimi aktivnosti ne bodo povsem učinkovite. Sistemska urejenost je danes taka, da menedžment v javnih zavodih upravlja s človeškimi viri zelo omejeno (npr. o zaposlitvah odloča svet zavoda, tudi župan, o nekaterih napredovanjih pa celo minister.). Plača zaposlenih npr. ni vezana na delovni učinek in delovne rezultate, določa jo plačni razred, čas prisotnosti in delovna doba. Danes npr. javni zavodi še zmeraj niso lastniki premoženja, posledica je, da z njim le upravljajo in ne gospodarijo.

Potrebne so tako tudi sistemske spremembe:

- menedžmentu zagotoviti večjo avtonomijo, hkrati pa večjo odgovornost za doseganje rezultatov,
- upravljanje javnih zavodov urediti po načelih, kot veljajo v gospodarstvu. Ohraniti lastništvo, hkrati določiti jasne cilje.

Učinkovita reformna prizadevanja zahtevajo sodelovanje stroke in politike. Številni strokovnjaki organizacijskih, pravnih in ekonomskih ved so predstavili že mnoge dobre rešitve. Prepoznanih in uvedenih je že veliko dobrih praks. Znanja ne manjka, vemo kako in kaj, potrebna je le odločitev in prvi korak.

LITERATURA IN VIRI

1. Bačlija, I. (2012); Novi javni menedžment v slovenskih občinah, Upravljaljska sposobnost slovenskih občin, str. 29–44, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana
2. Germ, M., & Kiauta, M., & Košir, A. (2014); Ali obstoječa koalicijska pogodba ponuja rešitve za nekonkurenčnost Slovenije in izhod iz krize?, <http://www.finance.si/8808539/> (8.3.2015)
3. Lavtar, R. (2012); Z načeli dobrega upravljanja do upravljaljske sposobnosti občin, Upravljaljska sposobnost slovenskih občin, 73–88, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana
4. Nemeč, T. (2007); Oblikovanje modela za merjenje procesov v javni upravi, magistrsko delo, Univerza v Mariboru – Fakulteta za organizacijske vede Kranj, Kranj
5. Rožen, T. (2013); Lokalno vladovanje: primer prakse na socialnem področju, Koncept in prakse lokalnega vladovanja, 121-144, Friedrich Ebert Stiftung in Fakulteta za družbene vede, Zagreb, Ljubljana
6. Rožen, T., & Haček, M. (2014); Merjenje upravljaljske sposobnosti lokalnih samoupravnih skupnosti, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana
7. (2014); Raziskava z zadovoljstvom občinske uprave – Občina Krško, Episcenter d.o.o, Ljubljana

SKUPNA PODELITEV KONCESIJE ZA RAVNANJE S KOMUNALNIMI ODPADKI ZA 17 OBČIN – PRIMER IZ PRAKSE

Aleš Lešnik, višji svetovalec, Skupna občinska uprava občin v Spodnjem Podravju

ales.lesnik@ptuj.si

Alenka Korpar, direktorica, Skupna občinska uprava občin v Spodnjem Podravju

alenka.korpar@ptuj.si

Povzetek:

Ravnanje s komunalnimi odpadki sodi med obvezne občinske gospodarske javne službe. Občine so zato v skladu z Zakonom o gospodarskih javnih službah obvezne zagotoviti izvajanje omenjene javne službe na enega od štirih možnih načinov: v režijskem obratu, v javnem gospodarskem zavodu, v javnem podjetju ali z dajanjem koncesije. Občine so tako zavezane po enem od navedenih postopkov zagotavljati obvezne gospodarske javne službe. Kadar gre za območje več občin, vezanih na skupno dogovorjen način izvajanja javne službe pa je smiselno, racionalno in ekonomsko ugodneje izpeljati enoten postopek za več občin skupaj. Občine bivše občine Ptuj in Občina Duplek so se tako odločile za enoten postopek podelitve koncesije za ravnanje s komunalnimi odpadki, ki so ga izpeljale preko Skupne občinske uprave občin v Spodnjem Podravju. Pripravljena je bila enotna, z vsemi občinami vsebinsko usklajena razpisna dokumentacija, enotna odločba o izbiri koncesionarja v imenu vseh občin ter enotna koncesijska pogodba. V takem postopku se poleg racionalizacije samega postopka izbire koncesionarja lahko z zagotavljanjem večjega območja izvajanja javne službe doseže tudi nižje cene javne službe, saj večje območje omogoča racionalno uporabo delovne sile in delovnih sredstev pri izvajanju javne službe.

Ključne besede:

koncesija, režijski obrat, javni gospodarski zavod, javno podjetje, občinska gospodarska javna služba, komunalni odpadki

Abstract:

TOTAL CONCESSION FOR THE MANAGEMENT OF MUNICIPAL WASTE FOR 17 MUNICIPALITIES - CASE STUDY

Communal waste practice is obligation of municipal public utilities. Therefore municipalities are obliged to provide enforcement of aforementioned utilities in conformity with Public Utilities Act in four possible manners: in directorial process, in public office, in public corporation or with concession. According to one of the stated procedures municipalities are pledged to provide compulsory economic utilities. In the case of several municipal areas engaged on joint prearranged manner of utilities enforcement it is reasonable, rational and economically more favourable to perform unified procedure for more municipalities together. Municipalities of former Municipality of Ptuj and Municipality of Duplek decided for unified procedure of presenting a concession for communal waste practice and to perform it through a general public administration of Spodnje Podravje. Unified application documentation, order for concessionaire selection and concession agreement were set with a consistent content on behalf of all municipalities. On this procedure beside the rationalization of concessionaire selection, this procedure provides extended area of utilities tasks. Consequently lower prices of utilities can be reached for extended areas enable rational labour usage and labour means on utilities pursuance.

Key words:

concession, directorial process, public economic office, public corporation, municipal economic utility, communal waste

UVODNA POJASNILA

Zakon o gospodarskih javnih službah (Uradni list RS, št. 32/93-ZGJS s spremembami; v nadaljevanju: ZGJS) v 1. členu določa, da se z gospodarskimi javnimi službami zagotavljajo materialne javne dobrine kot proizvodi in storitve, katerih trajno in nemoteno proizvodnjo v javnem interesu zagotavlja Republika Slovenija oziroma občina ali druga lokalna skupnost zaradi zadovoljevanja javnih potreb, kadar in kolikor jih ni mogoče zagotavljati na trgu.

3. člen ZGJS nadalje govori, da so gospodarske javne službe lahko republiške ali lokalne in so lahko obvezne ali izbirne. Pravi tudi, da se obvezna gospodarska javna služba določi z zakonom.

149. člen Zakona o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 39/06 – uradno prečiščeno besedilo s spremembami; v nadaljevanju: ZVO) podrobneje opredeli obvezne občinske gospodarske javne službe. Obvezne občinske gospodarske javne službe varstva okolja so: oskrba s pitno vodo, odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode, zbiranje določenih vrst komunalnih odpadkov, obdelava določenih vrst komunalnih odpadkov, odlaganje ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov ter urejanje in čiščenje javnih površin. Občina mora zagotoviti izvajanje javnih služb skladno s predpisi, ki urejajo gospodarske javne službe. Če občina ne zagotovi izvajanja obvezne gospodarske javne službe jo zagotovi država na območju občine in za njen račun. Način zagotovitve določi vlada.

Način opravljanja državne gospodarske javne službe predpiše Vlada Republike Slovenije z uredbo, lokalna skupnost pa z odlokom tako, da je zagotovljeno njihovo izvajanje v okviru funkcionalno in prostorsko zaokroženih oskrbovalnih sistemov.

RS oziroma lokalna skupnost zagotavlja gospodarske javne službe v skladu s 6. členom ZGJS v naslednjih oblikah, in sicer:

- v režijskem obratu,
- v javnem gospodarskem zavodu,
- v javnem podjetju in
- z dajanjem koncesij.

8. člen ZGJS govori, da se gospodarske javne službe financirajo s ceno javnih dobrin, iz proračunskih sredstev in iz drugih virov, določenih z zakonom ali odlokom lokalne skupnosti. RS zagotavlja sredstva iz proračuna za financiranje republiških gospodarskih javnih služb, lokalna skupnost pa za financiranje izbirnih lokalnih javnih služb. Proračunsko financiranje obveznih lokalnih gospodarskih služb se razmeji med republiko in lokalno skupnostjo na način, ki ga določa zakon.

Občine so tako podrobneje izvajanje financiranja obvezne lokalne gospodarske javne službe ravnanja s komunalnimi odpadki uredile v Odloku o načinu izvajanja obveznih občinskih gospodarskih javnih služb zbiranja in prevoza komunalnih odpadkov, obdelave mešanih komunalnih odpadkov in odlaganja ostankov ali odstranjevanja komunalnih odpadkov.

Občine so dolžne v skladu z zakonom obvezno zagotoviti izvajanje zgoraj omenjene javne službe na enega od štirih možnih načinov, ki so navedeni v 6. členu ZGJS, ki jih bomo na kratko predstavili v nadaljevanju tega prispevka.

Režijski obrat

17. člen ZGJS službah pravi, da se režijski obrat organizira kot nesamostojen ali kot samostojen režijski obrat po predpisih, ki urejajo upravo oziroma službe lokalnih skupnosti.

V pošteb pride, kadar zaradi majhnega obsega ali značilnosti javne službe ni ekonomično oz. je neracionalno ustanoviti javno podjetje ali podeliti koncesijo. Gospodarska javna služba se izvaja v obliki režijskega obrata, kadar bi bilo zaradi majhnega obsega ali značilnosti službe neekonomično ali neracionalno ustanoviti javno podjetje ali podeliti koncesijo.

Zakon izrecno določa, da režijski obrat ni pravna oseba. Gre torej za organizacijo, ki v okviru državne uprave ali občinske uprave izvaja različne proizvodne ali storitvene dejavnosti, ki niso oblastnega značaja. Država ali lokalna skupnost v organizacijskem smislu sama zagotavlja določeno gospodarsko javno službo.

Na državni ravni je režijski obrat bolj redka oblika izvajanja javnih služb, pogosto pa se izvaja na lokalni ravni, predvsem v manjših občinah.

Javni gospodarski zavod

Vlada RS ali lokalna skupnost lahko na podlagi 18. člena ZGJS, ustanovi javni gospodarski zavod za opravljanje ene ali večih gospodarskih dejavnosti, kadar se v celoti izvajajo kot neprofitne, njihovo izvajanje pa zahteva samostojno organizacijo izven uprave ali lokalnih služb. Soustanovitelji javnega gospodarskega zavoda so lahko tudi druge pravne in fizične osebe, vendar njihovi ustanoviteljski deleži skupaj ne smejo presegati 49%.

Zakon pravi, da je javni gospodarski zavod pravna oseba, če ni z aktom o ustanovitvi določeno drugače. Če javni gospodarski zavod ni pravna oseba, izvršuje pooblastila v pravnem prometu, ki jih ima na podlagi akta o ustanovitvi, v imenu in za račun ustanovitelja.

Zakon prav tako določa, da poslovanje in delo takega zavoda vodi direktor, katerega imenuje ali razrešuje ustanovitelj, če ni z aktom o ustanovitvi drugače določeno. Upravljanje javnega gospodarskega zavoda je prepuščeno upravnemu odboru. Ustanovitelj imenuje najmanj polovico članov, način imenovanja izvolitve preostalih pa se določi s statutom zavoda.

Javno podjetje

Javno podjetje je najpogostejša oblika izvajanja gospodarskih javnih služb tako na državi, kot tudi na lokalni ravni. 25. člen ZGJS pravi, da lahko javno podjetje ustanovi Vlada RS ali lokalna skupnost kot podjetje v lasti RS ali lokalne skupnosti. Javno podjetje se ustanovi za opravljanje ene ali več gospodarskih javnih služb večjega obsega. Ustanovi se tudi za dejavnost, ki je

monopolne narave in je določena kot gospodarska javna služba. Poslovanje in delo javnega podjetja vodi direktor, ki ga imenuje za štiri leta in razrešuje ustanovitelj na podlagi javnega razpisa.

Ustanovitelj javnega podjetja določi posebne pogoje za izvajanje dejavnosti in zagotavljanje ter uporabo javnih dobrin. Odloča tudi o cenah oz. tarifah za uporabo javnih storitev ali proizvodov ter sprejema poslovno poročilo, obračune in zaključni račun podjetja. Takšen položaj pa je za lastnike oz. vlagatelje kapitala lahko zelo nevzdržen. Zato naj bi takšno javno službo »izvajala država ali lokalna skupnost sama v okviru svoje uprave ali preko ločenih organizacijskih oblik, v katerem ni zasebnega kapitala, ali pa naj izvajanje javne službe poveri gospodarski službi s koncesijo« (Virant 1998, 139).

Koncesionirana gospodarska javna služba

29. člen ZGJS pravi, da koncesionirano gospodarsko javno službo opravlja koncesionar v svojem imenu in za svoj račun na podlagi pooblastila koncedenta.

Pri koncesijah velja razmerje med koncedentom in koncesionarjem, kjer je koncedent organ oblasti, koncesionar pa oseba, ki je izvajalec gospodarske javne službe. Postopek podelitve koncesije sestavlja sprejem koncesijskega akta, izvedba javnega razpisa, izdaja odločbe o izbiri koncesionarja in sklenitev koncesijske pogodbe. S koncesijskim aktom se določijo predmeti in pogoji opravljanja gospodarske javne službe za posamezno koncesijo.

Potek podelitve koncesije za ravnanje s komunalnimi odpadki za 17 občin

Uvodna predstavitev Skupne občinske uprave občin v Spodnjem Podravju

Leta 1999 so občine ustanoviteljice (Destrnik, Dornava, Gorišnica, Hajdina, Juršinci, Markovci, Podlehnik, Sv. Andraž v Slovenskih goricah, Trnovska vas, Videm, Zavrč, Žetale in Mestna občina Ptuj) z odlokom ustanovile Skupno občinsko upravo, ki je z delom pričela 1. 7. 1999 in je bila prva te vrste v slovenskem prostoru. Kasneje so k Skupni občinski upravi pristopile še Občina Kidričevo in Občina Majšperk, ob svojem nastanku leta 2007 tudi Občina Cirkulane, v letu 2008 se je vključila Občina Starše za izvedbo medobčinskega investicijskega projekta, v letu 2009 pa še Občina Duplek na področju ravnanja z odpadki. V letu 2010 se je pričel postopek vključevanja za občine Ormož, Središče ob Dravi in Sveti Tomaž, ki se je zaključil v letu 2011. Po letu 2004 in po uvedbi delnega sofinanciranja stroškov delovanja s strani države so tudi ostale slovenske občine pričele ustanavljati podobne skupne organe občinske uprave, vendar je Skupna občinska uprava občin v Spodnjem Podravju z 21 občinami soustanoviteljicami in petimi delovnimi področji še vedno največja in najkompleksnejša med njimi, trenutno pa izvaja dogovorjene naloge za območje, na katerem biva preko 97.000 prebivalcev.

Prvotni ustanovitveni akt iz leta 1999 je bil do sedaj že trikrat spremenjen. Pomembnejša sprememba je bila v letu 2010, ko je bil (na pobudo Službe vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko) odlok usklajen z enotnim vzorcem, po katerem bi naj vse skupne občinske uprave pripravljale svoje ustanovitvene akte. Ob tej priložnosti je bilo (v izogib zamenjavam, saj sedaj obstaja že veliko skupnih občinskih uprav) dopolnjeno tudi ime *Skupna občinska uprava v Skupna občinska uprava občin v Spodnjem Podravju* (v nadaljevanju: SOU SP). Ostale spremembe ustanovitvenega akta so se nanašale predvsem na dopolnitve navedb občin ustanoviteljic po pristopu novih občin.

Pri odločanju v upravnih zadevah iz občinske pristojnosti nastopa skupna uprava kot organ tiste občine ustanoviteljice, v katere krajevno pristojnost zadeva spada. Upravni akti, ki jih izdajajo pooblaščenec osebe skupne uprave, imajo v glavi naziv skupne uprave, izdajajo pa se v imenu krajevno pristojne občine ustanoviteljice.

SOU SP je ustanovljena za skupno opravljanje nalog občinske uprave na naslednjih delovnih področjih:

- prostorsko načrtovanje,
- zagotavljanje in izvajanje javnih služb,
- občinska inšpekcija,
- občinsko redarstvo in
- notranje revidiranje.

Na vseh navedenih področjih javnim uslužbencem nudi podporo vodstvo skupne uprave s tajništvom in pravniki. Ostale naloge, potrebne za delovanje SOU SP (finance, določen obseg splošnih zadev, kadrovske zadeve), po določilih odloka o ustanovitvi opravljajo strokovne službe občinske uprave Mestne občine Ptuj. Z istim odlokom so zagotovljeni tudi vsi potrebni prostori na sedežu SOU SP in na drugih lokacijah ter večina potrebne opreme in infrastrukture za delovanje SOU SP.

SOU SP opravlja naloge za vsako posamezno občino na tistih delovnih področjih in v obsegu, ki ga je posamezna občina ustanoviteljica sama določila. Natančneje se te naloge opredelijo vsako leto v letnem programu dela SOU SP s prilogami, ki vsebujejo finančni in kadrovski načrt skupne uprave, potrdijo pa ga vse občine ustanoviteljice. Ob polletju in konec leta direktor SOU SP pripravi poročilo o delu SOU SP, v katerem prikaže rezultate dela in dosežene cilje.

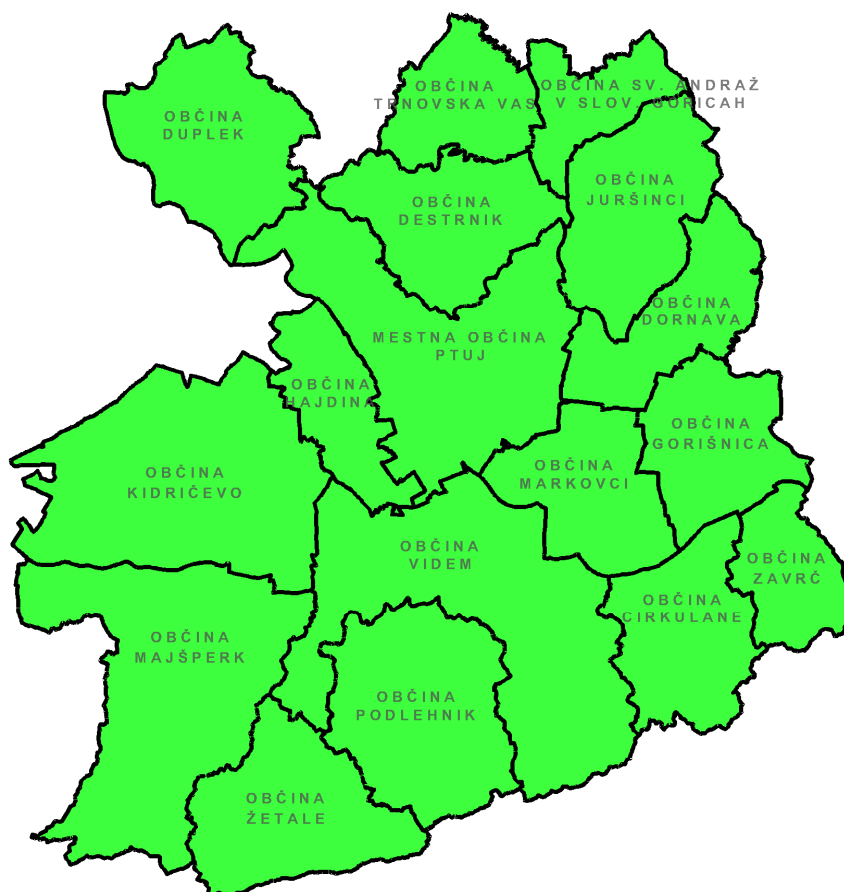
V okviru področja zagotavljanja in izvajanja javnih služb je 17. občin na SOU SP preneslo tudi naloge iz področja ravnanja s komunalnimi odpadki. SOU SP tako za te občine predstavlja organ v sestavi občin ustanoviteljic in zanje izvršuje celotni nabor nalog iz področja ravnanja s komunalnimi odpadki. Med prenesene naloge tako sodi tudi priprava občinskih predpisov ter vodenje enotnega postopka za podelitev koncesije na področju ravnanja s komunalnimi odpadki. V tem postopku predstavlja tudi skupni upravni organ občin za odločanje v upravnem postopku na prvi stopnji.

Priprava skupne razpisne dokumentacije

Šestnajst občin bivše občine Ptuj in Občina Duplek (v nadaljevanju: občine) je že pred letom 2002 pristopilo k celovitemu ravnanju z odpadki na regijskem nivoju in s tem namenom zgradilo skupni regijski center za ravnanje s komunalnimi odpadki (CERO GAJKE).

Občine so podrobneje izvajanje financiranja obvezne lokalne gospodarske javne službe ravnanja s komunalnimi odpadki uredile v Odloku o načinu izvajanja obveznih občinskih gospodarskih javnih služb zbiranja in prevoza komunalnih odpadkov, obdelave mešanih komunalnih odpadkov in odlaganja ostankov ali odstranjevanja komunalnih odpadkov.

SOU SP je v letu 2012 pričela z vodenjem skupnega postopka za podelitev koncesije za opravljanje obveznih lokalnih gospodarskih javnih služb ravnanja s komunalnimi odpadki na območju občin Spodnjega Podravja (v nadaljevanju: koncesija), ki so v nadaljevanju prikazane na sliki 1. Na območju, za katerega so občine razpisale javni razpis za podelitev koncesije, živi približno 76.000 prebivalcev.



Slika 1: Prikaz območja občin javnega razpisa za podelitev koncesije

S strani županov občin je bila imenovana strokovna komisija za vodenje postopka, v sestavi direktorjev občinskih uprav občin razpisnic skupnega javnega razpisa.

Koordinatorica vseh postopkov in organ I. stopnje je bila SOU SP. Strokovna komisija je bila zadolžena za samo izpeljavo postopka skupnega javnega razpisa, za katerega pa je vse aktivnosti

vodila SOU SP, medtem ko je komisija le sprejemala odločitve iz svoje pristojnosti, in sicer v naslednjem obsegu:

- za potrditev skupne razpisne dokumentacije,
- za pregled in preverbo oddanih ponudb ponudnikov,
- za potrditev»Poročila o preverjanju prijav na javni razpis za podelitev koncesije za opravljanje obveznih lokalnih gospodarskih javnih služb ravnanja s komunalnimi odpadki na območju občin Spodnjega Podravja«,
- sodelovanje na konkurenčnem dialogu z ponudniki, ki so se prijavili na javnih razpis,
- za potrditev Sklepa o priznanju usposobljenosti prijavljenim ponudnikom,
- za potrditev končne razpisne dokumentacije, na podlagi katere so ponudniki, katerim je bila priznana usposobljenost, bili povabljeni k oddaji končnih ponudb,
- za potrditev»Poročila strokovne komisije o pregledu in oceni ponudb za podelitev koncesije«,
- za potrditev skupne upravne odločbe, ki jo je izdala SOU SP,
- za potrditev drugostopenjske zavrnilne odločbe o izbiri koncesionarja za opravljanje obveznih lokalnih gospodarskih javnih služb ravnanja s komunalnimi odpadki na območju občin Spodnjega Podravja, ki so jo izdali župani občin kot II. stopenjski organ,
- za potrditev vsebine skupne koncesijske pogodbe za opravljanje obveznih lokalnih gospodarskih javnih služb ravnanja s komunalnimi odpadki (zbiranje določenih vrst komunalnih odpadkov, obdelava določenih vrst komunalnih odpadkov in odlaganje ostankov predelave ali odstranjevanje komunalnih odpadkov), ki jo bodo podpisali župani občin.

Kratek opis poteka postopka skupnega javnega razpisa za podelitev koncesije

Ravnanje s komunalnimi odpadki sodi med obvezne občinske gospodarske javne službe. V sled tega so vse občine dolžne v skladu z zakonom zagotoviti izvajanje v nadaljevanju omenjene javne službe. Občine so sprejele odločitev za objavo skupnega javnega razpisa za podelitev koncesije.

Vsaka občina je zase pred samo objavo skupnega javnega razpisa prav tako v enaki vsebini sprejela:

- odlok o načinu izvajanja obveznih občinskih gospodarskih javnih služb zbiranja, prevoza komunalnih odpadkov, obdelave mešanih komunalnih odpadkov in odlaganje ostankov ali odstranjevanje komunalnih odpadkov na območju vsake posamezne občine in
- odlok o predmetu in pogojih za podelitev koncesije za opravljanje obvezne lokalne gospodarske javne službe zbiranja, prevoza komunalnih odpadkov, obdelave mešanih komunalnih odpadkov in odlaganja ostankov ali odstranjevanje komunalnih odpadkov na območju vsake posamezne občine,

kar jebila podlaga za pripravo skupne razpisne dokumentacije javnega razpisa in objavo skupnega javnega razpisa za podelitev koncesije. Navodila glede javnega razpisa, oblike in postopka javnega razpisa, vsebine javnega razpisa, postopka izbire koncesionarja itd. so tako podrobneje opredeljene v odloku o predmetu in pogojih za podelitev koncesije za opravljanje obvezne lokalne gospodarske javne službe zbiranja, prevoza komunalnih odpadkov, obdelave

mešanih komunalnih odpadkov in odlaganja ostankov ali odstranjevanje komunalnih odpadkov. Z istim odlokom je bilo določeno tudi, da lahko posamezni župan z župani drugih občin, ki imajo skupni interes za izvedbo postopka javnega razpisa in podelitev koncesije za opravljanje dejavnosti javne službe, imenuje skupno strokovno komisijo, nato pa izvedejo skupni javni razpis.

Po sprejemu obeh zgoraj navedenih odlokov na sejah občinskih svetov vsake posamezne občine in Mestnem svetu Mestne občine Ptuj so občine pristopile k pripravi skupnega javnega razpisa za podelitev koncesije.

S strani županov občin, vključenih v javni razpis, je bila imenovana strokovna komisija za izpeljavo skupnega javnega razpisa za podelitev koncesije. Sledila je priprava osnutka razpisne dokumentacije za skupni javni razpis za podelitev koncesije za izvajalca vseh treh obveznih občinskih gospodarskih javnih služb na področju ravnanja s komunalnimi odpadki v skladu z vsemi zakonskimi zahtevami. Strokovna komisija je osnutek razpisne dokumentacije pregledala in dopolnila na večih skupnih usklajevalnih sestankih. Usklajeno skupno razpisno dokumentacijo je SOU SP v imenu vseh občin objavila v Uradnem listu RS, na spletni strani SOU SP ter na spletni strani vsake posamezne občine.

Po zaključenem roku za oddajo ponudb je sledilo javno odpiranje oddanih ponudb, na katerem je bila prisotna strokovna komisija in ponudniki, ki so oddali svoje ponudbe. Postopek odpiranja ponudb je v imenu občin vodila SOU SP. Strokovna komisija je po zaključenem javnem odpiranju pričela s pregledovanjem prejetih ponudb, in sicer z vidika formalne popolnosti in prisotnosti vseh zahtevanih dokumentov in listin, skladno z vsebino razpisne dokumentacije. Ugotovitve, ugotovljene med pregledovanjem ponudb, je SOU SP v imenu strokovne komisije zapisala v »Poročilu o prijavah prijaviteljev javnega razpisa za podelitev koncesije za opravljanje obveznih lokalnih gospodarskih javnih služb ravnanja s komunalnimi odpadki na območju občin Spodnjega Podravja«.

Na podlagi ugotovljenih in zapisanih ugotovitev v poročilu je lahko SOU SP v imenu strokovne komisije ponudnike pozvala k dopolnitvi svojih ponudb v delu, kjer so bile ponudbe formalno nepopolne. SOU SP je skupaj s strokovno komisijo v tem času prav tako izvedla vsa ostala preverjanja, ki so bila potrebna za nadaljevanje postopka, in sicer:

- ali so prijavljene družbe registrirane za opravljanje dejavnosti zbiranja določenih vrst komunalnih odpadkov, obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov in odlaganja ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov
- s strani Ministrstva za pravosodje je pridobila izpise iz kazenskih evidenc za vse prijavitelje (pravne osebe in njihove zakonite zastopnike),
- s strani davčnih uradov je pridobila podatke glede izpolnjevanja davčnih obveznosti vseh prijaviteljev, in sicer o višini zapadlih neplačanih davčnih obveznosti na dan oddaje prijav, o davčnih obveznostih, v zvezi s katerimi je odložen začetek davčne izvršbe oziroma je začeta davčna izvršba zadržana na dan oddaje prijav in o davčnih obveznostih, v zvezi s katerimi je dovoljen odlog oziroma obročno plačilo davka oziroma še ni potekel rok za prostovoljno izpolnitev obveznosti na dan oddaje prijav.

Po zaključenem dopolnjevanju ponudb in pridobitvi vseh potrdil s strani pristojnih institucij je strokovna komisija potrdila »Poročilo o preverjanju prijav na javni razpis za podelitev koncesije za opravljanje obveznih lokalnih gospodarskih javnih služb ravnanja s komunalnimi odpadki na območju občin Spodnjega Podravja«, SOU SP pa je v imenu strokovne komisije vsem privaljenim ponudnikom, ki so izpolnili pogoje za nadaljevanje postopka, izdala Sklep o priznanju sposobnosti in jih hkrati tudi povabila na konkurenčni dialog, na katerem so prijavitelji predstavili način izvajanja javne službe in odgovarjali na vprašanja, ki jih je postavljala strokovna komisija.

Po zaključenem konkurenčnem dialogu je SOU SP skupaj s strokovno komisijo na več usklajevalnih sestankih pripravila končno obliko razpisne dokumentacije z vsemi merili in pogoji, ter vsem ponudnikom, ki so izpolnili pogoje v predhodnem postopku poslala povabilo k oddaji končne ponudbe z priloženo razpisno dokumentacijo. Sledilo je obdobje zastavljanja vprašanj, ki so se nanašala na merila in pogoje, določene v razpisni dokumentaciji, ter na samo vsebino razpisne dokumentacije. SOU SP je za strokovno komisijo tako sproti pripravljala odgovore na zastavljena vprašanja. Pripravljene odgovori na zastavljena vprašanja so se sproti objavljali na spletni strani SOU SP.

Po zaključenem roku za oddajo končnih ponudb je SOU SP v imenu strokovne komisije izvedla postopek javnega odpiranja končnih ponudb za podelitev koncesije, na katerem so bili prav tako prisotni ponudniki, ki so oddali svoje ponudbe. SOU SP in člani strokovne komisije so po zaključenem javnem odpiranju ponudb pričeli s temeljitim pregledom oddanih ponudb ponudnikov. SOU SP je v sodelovanju s strokovno komisijo po zaključenem ocenjevanju ponudb pripravila »Poročilo strokovne komisije o pregledu in oceni ponudb za podelitev koncesije«.

SOU SP je v sodelovanju s strokovno komisijo na podlagi 58. člena Zakona o javno zasebnem partnerstvu (Uradni list RS, št. 127/06-ZJZP) razpisala ustno obravnavo v zvezi z podelitvijo koncesije. Na ustno obravnavo je SOU SP povabila vse ponudnike, ki so oddali končne ponudbe. SOU SP je v imenu občin na več usklajevalnih sestankih pripravila skupno upravno odločbo o izbiri koncesionarja za opravljanje obveznih lokalnih gospodarskih javnih služb ravnanja s komunalnimi odpadki na območju občin Spodnjega Podravja, katero je posredovala vsem prijavljenim ponudnikom, ki so oddali končne ponudbe.

Eden izmed ponudnikov je vložil pritožbo na župane občin koncedentk zoper odločbo o izbiri koncesionarja. Sledila je izdaja skupne drugostopenjske zavrnilne odločbe v postopku podelitve koncesije. Ponudnik je nato vložil tožbo na Upravno sodišče RS, kjer pa postopek trenutno še ni zaključen.

Občine koncedentke bodo po zaključenem postopku na Upravnem sodišču RS podpisale skupno koncesijsko pogodbo za opravljanje obveznih lokalnih gospodarskih javnih služb ravnanja s komunalnimi odpadki (zbiranje določenih vrst komunalnih odpadkov, obdelava določenih vrst komunalnih odpadkov in odlaganje ostankov predelave ali odstranjevanje komunalnih odpadkov) in s tem zaključile postopek podelitve koncesije.

Prednost, slabosti, priložnosti in nevarnosti izvedbe skupnega javnega razpisa za podelitev koncesije – SWOT ANALIZA

PREDNOSTI	SLABOSTI
<ul style="list-style-type: none"> - Skupna izpeljava razpisa pomeni centralizacijo postopkov podelitve koncesije - Nižji stroški na področju vodenja samega postopka podelitve koncesije - Priprava skupne razpisne dokumentacije in vseh ostalih dokumentov, ki se izdajajo v zvezi z javnim razpisom - Zagotavljanje večje preglednosti in kakovosti pri vodenju postopka javnega razpisa 	<ul style="list-style-type: none"> - Težave v komunikaciji med imenovanimi člani strokovne komisije za vodenje postopka - Možne konfliktne situacije med imenovanimi člani strokovne komisije - Težje usklajevanje komisije pri vodenju postopka
PRILOŽNOSTI	NEVARNOSTI
<ul style="list-style-type: none"> - Doseganje nižjih stroškov storitve obvezne javne službe zaradi večjega območja koncesije - Prehod na sodobne standarde izvajanja nalog - Možnost vodenja ostalih postopkov, ki so vezani na koncesije iz drugih področij (npr. vzdrževanje občinskih cest itd.) in drugih postopkov s področja javnega naročanja, da se izvedejo kot skupni postopki 	<ul style="list-style-type: none"> - Možnost lobiranja - Nezadovoljstvo posamezne občine z izbranim ponudnikom na skupnem javnem razpisu

Ekonomski učinki

Centralizacija na eni strani zagotavlja vsekakor hitrejšo in bolj strokovno pripravo razpisne dokumentacije ter istočasno tudi bolj strokovno vodenje postopka javnega razpisa. Na drugi strani pa centralizirano oz. skupno vodenje postopkov javnih razpisov predstavlja manj napak v sami izvedbi postopkov in hkrati manj pritožb s strani ponudnikov, ki oddajo svoje ponudbe.

Finančno gledano skupno vodenje razpisa pomeni v vsakem primeru nižje stroške, kot če bi vsaka izmed občin vodila javni razpis zase, in sicer tako glede stroškov samega postopka podelitve koncesije kot tudi zaradi večjega območja koncesije ter posledično doseganja nižje cene storitev, kot bi jo lahko dosegla vsaka občina posebej. Za prikaz natančnejših finančnih izračunov bi bilo potrebno narediti podrobnejšo analizo, kolikšen bi bil strošek izpeljave javnega razpisa za posamezno občino in koliko bi bil strošek izpeljave skupnega javnega razpisa.

ZAKLJUČEK

Občine ustanoviteljice Skupne občinske uprave občin v Spodnjem Podravju se vedno bolj usmerjajo v skupno izvajanje nalog, tako s področja priprave javnih razpisov (vodenja postopkov javnega naročanja in zbiranja ponudb, vodenja koncesijskih razpisov, pripravo skupnih razpisnih dokumentacij itd.), kakor tudi na področju izvajanja drugih nalog, ki so jih občine ustanoviteljice prenesle v izvajanje na Skupno občinsko upravo občin v Spodnjem Podravju.

Centraliziran način izvajanja postopkov omogoča občinam ustanoviteljicam Skupne občinske uprave občin v Spodnjem Podravju racionalizacijo samih postopkov, nižje stroške in večjo strokovnost pri vodenju postopkov na eni strani, na drugi strani pa doseganje nižjih stroškov izvajanja storitev.

LITERATURA IN VIRI

Literatura

1. Virant, G. (1998). Pravna ureditev javne uprave. Višja upravna šola: Ljubljana.

Viri

1. Zakon o gospodarskih javnih službah (Uradni list RS, št. 32/93 in 30/98). Pridobljeno 23. 2. 2015 s <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO272>
2. Zakon o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 39/06 – uradno prečiščeno besedilo, 49/06 – ZMetD, 66/06 – odl. US, 33/07 – ZPNačrt, 57/08 – ZFO-1A, 70/08, 108/09, 108/09 – ZPNačrt-A, 48/12, 57/12 in 92/13). Pridobljeno 10. 3. 2015 <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO1545>
3. Zakon o javno zasebnem partnerstvu (Uradni list RS, št. 127/06; ZJZP). Pridobljeno 11. 3. 2013 <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO4323>
4. Odloko načinu izvajanja obveznih občinskih gospodarskih javnih služb zbiranja, prevoza komunalnih odpadkov, obdelave mešanih komunalnih odpadkov in odlaganje ostankov ali odstranjevanje komunalnih odpadkov na območju občin: Mestna občina Ptuj (Uradni vestnik MO Ptuj, št. 8/12), Občina Cirkulane (Uradno glasilo slovenskih občin, št. 12/12), Občina Destrnik (Uradni vestnik Občine Destrnik, št. 6/12), Občina Dornava (Uradno glasilo slovenskih občin, št. 16/12), Občina Duplek (Uradno glasilo slovenskih občin, št. 13/12, 16/12-popravek), Občina Gorišnica (Uradno glasilo slovenskih občin, št. 23/2012), Občina Hajdina (Uradno glasilo slovenskih občin, št. 15/12), Občina Juršinci (Uradni vestnik Občine Juršinci, št. 3/12), Občina Kidričevo (Uradno glasilo slovenskih občin, št. 15/12), Občina Majšperk (Uradni list RS, št. 31/12), Občina Markovci (Uradno glasilo slovenskih občin, št. 15/12), Občina Podlehnik (Uradno glasilo slovenskih občin, št. 11/12, 16/12-popravek), Občina Sveti Andraž v Slovenskih goricah (Uradni vestnik Občine Sveti Andraž v Slovenskih goricah, št. 41/12), Občina Trnovska vas (Uradni vestnik Občine Trnovska vas, št. 3/12), Občina Videm (Uradno glasilo slovenskih občin, št. 13/12, 16/12-popravek), Občina Zavrč (Uradno glasilo slovenskih občin, št. 20/12), Občina Žetale (Uradno glasilo slovenskih občin, št. 11/12, 16/12-popravek).
5. Odlok o predmetu in pogojih za podelitev koncesije za opravljanje obvezne lokalne gospodarske javne službe zbiranja, prevoza komunalnih odpadkov, obdelave mešanih komunalnih odpadkov in odlaganja ostankov ali odstranjevanje komunalnih odpadkov na območju občin: Mestna občina Ptuj (Uradni vestnik MO Ptuj, št. 8/12), Občina Cirkulane (Uradno glasilo slovenskih občin, št. 12/12), Občina Destrnik (Uradni vestnik Občine Destrnik, št. 6/12), Občina Dornava (Uradno glasilo slovenskih občin, št. 16/12), Občina Duplek (Uradno glasilo slovenskih občin, št. 13/12, 16/12-popravek), Občina Gorišnica (Uradno glasilo slovenskih občin, št. 23/2012), Občina Hajdina (Uradno glasilo slovenskih občin, št. 15/12), Občina Juršinci (Uradni vestnik Občine Juršinci, št. 3/12),

Občina Kidričevo (Uradno glasilo slovenskih občin, št. 15/12), Občina Majšperk (Uradni list RS, št. 31/12), Občina Markovci (Uradno glasilo slovenskih občin, št. 15/12), Občina Podlehnik (Uradno glasilo slovenskih občin, št. 11/12, 16/12-popravek), Občina Sveti Andraž v Slovenskih goricah (Uradni vestnik Občine Sveti Andraž v Slovenskih goricah, št. 41/12), Občina Trnovska vas (Uradni vestnik Občine Trnovska vas, št. 3/12), Občina Videm (Uradno glasilo slovenskih občin, št. 13/12, 16/12-popravek), Občina Zavrč (Uradno glasilo slovenskih občin, št. 20/12), Občina Žetale (Uradno glasilo slovenskih občin, št. 11/12, 16/12-popravek).

PODPORA LOKALNIM SKUPNOSTIM PRI NAČRTOVANJU GOSPODARSKEGA, PROSTORSKEGA IN STRATEŠKEGA RAZVOJA TER AKTIVNI POLITIKI ZAPOLNJEVANJA POSLOVNIH CON IN OBJEKTOV NA OBMOČJU SKUPNE OBČINSKE UPRAVE SPODNJE PODRAVJE

Dr. Aleksandra Pivec, Znanstveno-raziskovalno središče Bistra Ptuj

sandra.pivec@bistra.si

Alenka Korpar, direktorica, Skupna občinska uprava občin v Spodnjem Podravju

alenka.korpar@ptuj.si

Povzetek:

Spodnje Podravje, kot del Podravske regije zajema 16 občin. ZRS Bistra Ptuj deluje kot razvojna in raziskovalna institucija, za potrebe načrtovanja in vodenja razvoja občin na območju. Pri izvajanju razvojnih aktivnosti tesno sodeluje s SOU SP (Skupna občinska uprava Spodnje Podravje) pri razvojnem načrtovanju, v okviru specifičnih nalog na področju prostorskega razvoja in pri opredelitvi razvojnih prioritet in ciljev posameznih občin in celotnega območja. Zaradi identificirane potrebe po ustanovitvi enotne podporne točke, za pomoč pri opredelitvi gospodarskega strateškega in prostorskega načrtovanja lokalnih skupnosti in regije, je ZRS Bistra Ptuj, v tesnem sodelovanju s SOU SP, oblikovala projektno skupino za vzpostavitev in začetek delovanja enotne točke za privabljanje in podporo investitorjem v regijo. Pisarne za privabljanje vlagateljev, bo oblikovala atraktivno in celovito ponudbo za vlagatelje v regijo v okviru t.i. "kovčka" ponudbe ter na podlagi izdelane strategije gospodarskega in prostorskega razvoja posameznih občin, kakor tudi statistične regije, na terenu animirala ter s podpornimi storitvami in aktivnostmi podpirala vlagatelje.

Ključne besede:

Spodnje Podravje, načrtovanje gospodarskega in prostorskega razvoja, TNI, obrtne-poslovne cone, ZRS Bistra Ptuj, SOU SP

Abstract:**PLANNING SUPPORT FOR LOCAL AUTHORITIES IN ECONOMIC, SPATIAL AND STRATEGIC DEVELOPMENT AND IN ACTIVE POLICY OF FILLING BUSINESS ZONES AND FACILITIES IN THE AREA OF THE JOINT MUNICIPAL ADMINISTRATION OF THE SPODNJE PODRAVJE**

As the part of the Podravje region, the Spodnje Podravje extends over 16 municipalities. The SRC Bistra Ptuj is involved in various research and development activities concerning planning development of the local communities. In implementation of development activities, the SRC Bistra Ptuj closely cooperates with SOU SP (Joint Municipal Administration of the Spodnje Podravje) in the spheres such as development planning, specific tasks related to spatial development and in identification of development priorities and objectives of each community, as well as of the entire region. In close cooperation between SRC Bistra Ptuj and SOU SP, a particular need has been identified for the establishment of a single point of support, which would render assistance as regards identification of economic, strategic and spatial planning in local communities and regions. Therefore, they have set up a project team for the establishment and initial operation of the single point in order to attract the investors into the region and to provide them with adequate support. The office of the single point will formulate an attractive and comprehensive offer for the investors within so-called "package offer". In accordance with the economic and spatial development strategy of each community and of respective statistical region, the office will furthermore animate the investors in the field and provide them with supporting services and activities.

Keywords:

Spodnje Podravje economical and special development planning, foreign investment, SRC Bistra Ptuj, SOU SP

UVOD

Spodnje Podravje, kot del Podravske regije zajema 16 občin. ZRS Bistra Ptuj deluje kot razvojna in raziskovalna institucija, za potrebe načrtovanja in vodenja razvoja občin na območju. Pri izvajanju razvojnih aktivnosti tesno sodeluje s SOU SP pri razvojnem načrtovanju, v okviru specifičnih nalog na področju prostorskega razvoja in pri opredelitvi razvojnih prioritet in ciljev posameznih občin in celotnega območja. Zaradi identificirane potrebe po ustanovitvi enotne podporne točke, za pomoč pri opredelitvi gospodarskega strateškega in prostorskega načrtovanja lokalnih skupnosti in regije, je ZRS Bistra Ptuj, v tesnem sodelovanju s SOU SP, oblikovala projektno skupino za vzpostavitev in začetek delovanja enotne točke za privabljanje in podporo investitorjem v regijo.

Spodnje Podravje, Načrtovanje gospodarskega in prostorskega razvoja, prostorsko planiranje, TNI, obrtne-poslovne cone, ZRS Bistra Ptuj, SOU SP

Ob spremembi lokalne samouprave je Občina Ptuj razpadla na 16 občin, ki so se povezale v območno razvojno partnerstvo občin Spodnjega Podravja. K Spodnjemu Podravju pa velikokrat prištevamo še 3 občine iz Ormoškega področja, tako da ga po navadi razumemo kot združbo 19 občin. Spodnje Podravje obsega dobrih 900 km², na območju pa živi približno 87.000 prebivalcev.

Območje Spodnjega Podravja je naravno in družbeno-geografsko raznolika pokrajina, ki je bila že v preteklosti ves čas na obrobju razvitejših pokrajin, z osamosvojitvijo Slovenije pa je postala še obmejno območje. Kljub jasnim ciljem in usmeritvam slovenske in evropske regionalne politike, regionalnim spodbudam za skladnejši regionalni razvoj ter številnim programom in ukrepom na tem področju, se regionalne razvojne razlike v Sloveniji povečujejo. Tudi Spodnje Podravje kot del Podravske regije beleži zaostajanje za najrazvitejšimi slovenskimi regijami. Predstavlja 4,2 % slovenskega ozemlja, na katerem živi 85.000 prebivalcev (oziroma 4 % slovenskega prebivalstva). Številni kazalci gospodarskega in družbenega razvoja kažejo precej neugodno sliko: visoka stopnja brezposelnosti, nizek BDP na prebivalca, nizka stopnja izobrazbe, velika zemljiško-posestna razdrobljenost, industrijska proizvodnja z nizko dodano vrednostjo, številni okoljski problemi in velike notranje razlike v stopnji regionalnega razvoja. (Lampič, Rebernik, 2011)

Znanstveno-raziskovalno središče Bistra Ptuj (ZRS Bistra Ptuj) je bilo ustanovljeno leta 1994 z namenom, da deluje kot razvojna in raziskovalna institucija, za potrebe načrtovanja in vodenja razvoja občin na območju Spodnjega Podravja oziroma bodoče pokrajine. Skrbi za splošne razvojne naloge v javnem interesu ter kot koordinator regionalnih interesov na lokalni in nacionalni ravni, predstavlja vezni člen in stalnega partnerja v dialogu med ministrstvi, vladnimi

organizacijami, občinami, podjetji ter drugimi nacionalnimi in regionalnimi institucijami na področju regionalnega razvoja.

Pri izvajanju razvojnih aktivnosti se povezuje ter tesno sodeluje s SOU SP pri razvojnem načrtovanju na regionalni in lokalni ravni v okviru specifičnih nalog in aktivnosti na področju prostorskega razvoja, v Spodnjem Podravju in posameznih občinah; pri opredelitvi razvojnih prioritet in ciljev Spodnjega Podravja in posameznih občin, na podlagi poznavanja fizičnih, družbenih, okoljskih in ekonomskih značilnosti prostora; pri preveritvah izvedljivosti regijskih in lokalnih projektov z vidika umestitve v prostor; pri pripravi prostorskega dela Območnih razvojnih programov ter pri pripravi investicijske dokumentacije (DIIP in IP) za projekte.

V partnerstvu z MRA, kot krovno razvojno agencijo (RRA), ZRS Bistra Ptuj pokriva potrebe razvojnega območja Podravja. ZRS Bistra Ptuj kanalizira razvojne iniciative v Spodnjem Podravju na osnovi zaznanih ali izraženih potreb v lokalnem okolju.

Podjetništvo in podporno okolje za gospodarstvo je eno izmed področij, ki jih ZRS Bistra Ptuj razvija že 20 let, vse od začetkov obstoja. Na začetku smo nudili svetovanje bodočim podjetnikom in podjetnikom začetnikom, jim pomagali oblikovati ideje v strukturirane poslovne načrte in jih izobraževali o poslovanju preko različnih seminarjev. Vse to pa smo v zadnjem času intenzivno nadgradili. V zadnjih sedmih letih deluje VEM točka na ZRS Bistra Ptuj. V letu 2013 smo registrirali 320 novih podjetij, opravili preko 1.200 svetovanj in organizirali več kot 10 seminarjev za podjetnike začetnike ter večje število okroglih miz in srečanj za obstoječa podjetja. Podatki za leto 2014 kažejo, da se interes po teh storitvah še večja in bojo številke iz leta 2013 še presežene.

V letu 2014 smo s pomočjo partnerjev zagnali podjetniški inkubator in program **Start:up Ptuj**, ki promovira podjetništvo med mladino in odraslimi. V letu 2014 smo v okviru programa izvedli številne strokovne delavnice, mentorska srečanja in izobraževalne programe ter razprave, ki se jih je udeležilo več kot 250 mladih in drugih inovativnih posameznikov, ki so razvili 12 podjetniških idej.

Pomen obrtno-poslovnih con in podjetništva za lokalni in regionalni razvoj

V zadnjem desetletju je bilo v Sloveniji zgrajenih več kot sto poslovnih con (Idejna zasnova modela razvoja..., 2005), izjemno veliko na podeželju. Polovica novozgrajenih poslovnih con je manjših od 5 ha (Dabo, 2003), v povprečju deluje v coni manj kot dvajset podjetij, v različnem obsegu so prisotna tuja podjetja. Prevladujoča dejavnost je proizvodna, v njenem okviru pa kovinskopredelovalna, elektrotehnična in lesna dejavnost. Proizvodni dejavnosti sledita trgovska in storitvena (predvsem računovodstvo in raznovrstni servisi; Potočnik Slavič, 2008).

Organizacija združenih narodov za industrijski razvoj (UNIDO) opredeljuje poslovne cone kot zemljišče, razvito in razdeljeno na poslovne enote v skladu z obsežnim načrtom, ki poleg osnovnih objektov nudi infrastrukturo (elektrika, voda, cestne povezave, telekomunikacije).

Namenjene so nastanitvi najemnih podjetij in so zaradi tega *instrumenti regionalne gospodarske politike ter orodje za prostorsko planiranje*. Prvotno so namenjene proizvodnim, gradbenim, logističnim in storitvenim podjetjem. Lahko vključujejo tudi podjetja, ki se ukvarjajo z malo- ali veleprodajo, vendar omenjene dejavnosti ne smejo prevladati (namenjene naj bi bile predvsem zaposlenim). Poslovne cone težijo k privabljanju predvsem novih vlaganj tako nacionalnega kot mednarodnega izvora. Za Slovenijo bi si upali trditi, da je lokacij za razmestitev podjetij dovolj (Dabo, 2003). **Problem je v majhnosti lokacij, visokih cenah, v nepovezanosti in razdrobljenosti zemljišč, namenjenim podjetniški dejavnosti, ter omejeni privlačnosti za tuja vlaganja.** Na eni strani obstaja velik interes podjetnikov, ki bi radi vlagali in gradili poslovne obrate na ustreznem zemljišču, na drugi strani pa veliko število majhnih, nekonkurenčnih in slabo zasedenih zemljišč, namenjenih podjetniški dejavnosti, ki jih ustanovijo oziroma zgradijo največkrat na pobudo občine.

Zato bi bilo smiselno preveriti, kateri motivi vodijo slovenske občine, da kljub razmeroma nekonkurenčnim cenam, skromnim površinam, slabi opremljenosti, skromni dodatni ponudbi ustanavljajo lastne cone. Za številne občine je cilj lociranja novih podjetij na območju občine prednostno vezan na *pridobitev novih delovnih mest za lokalne prebivalce* in s tem *izboljšanje socialne in gospodarske strukture občine*. Občine se pogosto srečujejo tudi s težavami, kako privabiti in pridobiti podjetja, ki so največkrat kljub velikemu interesu predvsem zaradi slabe infrastrukturne opremljenosti OPC in visokih cen zemljišča primorana zadovoljevati prostorsko stisko na drugih ugodnejših lokacijah. Seveda predstavlja nezasedenost OPC za občino velik finančni primanjkljaj, še posebej, če je občina majhna in če je v izgradnjo OPC vložila svoja finančna sredstva. V Sloveniji sploh primanjkuje ustrezno opremljenih OPC, kar morda nakazuje, da si v prvi vrsti občine želijo s čim nižjimi stroški in čim hitreje zagotoviti začetne prihodke. Občine se morajo pri zasnovi OPC zavedati, da so podjetja vedno bolj preračunljiva in da med občinami in posledično med OPC obstaja konkurenca, ki se odraža v ustrezni komunalni opremljenosti, ceni, lokaciji, dodatni ponudbi in viziji razvoja.

Ker je na demografsko ogroženih in gospodarsko manj razvitih območjih potencialna ponudba zemljišč običajno večja od povpraševanja podjetnikov, je potrebno poiskati lokacije, ki so zanimive za podjetniška vlaganja, jih usposobiti (opremiti) in nato tržiti. Obrnjena pa je situacija na gospodarsko razvitih območjih, kjer je močna podjetniška aktivnost in je zato ponudba zemljišč manjša od povpraševanja podjetnikov. V obeh primerih je smiselno, da država, lokalna skupnost in podjetniki tesno sodelujejo, (Dabo, 2003). Največji motiv, ki vpliva na odločitev za vzpostavitev OPC, je razvoj podjetništva, pridobitev vlagateljev in odpiranje novih delovnih mest; problemi prostorskega načrtovanja in okoljski problemi so zaenkrat večinoma v ozadju. Pri ustanavljanju OPC so v Sloveniji aktivne večinoma podeželske občine, ki želijo na svojem območju urediti prostor za podjetniške aktivnosti. Poslužujejo se različnih rešitev: velika večina se loteva priprave novih lokacij (na primer Novi Jork..) ali širi že obstoječe, so pa tudi primeri, ko za te namene usposobijo objekte propadlih podjetij (Majšperk-Breg...),.... Večinoma se tudi občine na območju SOU SP ukvarjajo z vprašanjem podpore razvoja podjetništva in zagotavljanja lokacij za gospodarske aktivnosti. Številne občine so že pristopile k načrtovanju in

določile lokacije za OPC ter te lokacije zajele v svojih prostorskih dokumentih. Država pa bi poleg načrtne finančne podpore tovrstnim prizadevanjem občin ogromno pripomogla s poenostavitvijo postopkov v fazi priprave in izvedbe vlaganj, kakor tudi pri prometu z nepremičninami. Ena večjih ovir so postopki pridobivanja vseh potrebnih dovoljenj za razvoj nove OPC, ki se v sedanjih razmerah v Sloveniji merijo v letih, po mnogih izkušnjah tudi do pet in več let. To je za učinkovit razvoj podjetništva odločno preveč. Podjetnik potrebuje prostor za vlaganje v infrastrukturo, ko svojo poslovno priložnost razvije do faze realizacije in ne, ko bo prostor slučajno na voljo. To je verjetno eden ključnih razlogov za nizko odzivnost podjetij na predhodne pozive občin k izrazu namere po gradnji poslovnih prostorov na njihovem območju v naslednjih petih ali desetih letih. Podjetnik se lahko relevantno odzove šele, ko ima realne potrebe po novih poslovnih kapacitetah, zato morajo občine imeti prostore za poslovno dejavnost pripravljene in urejene tudi na zalogo. Podjetnike bo privlačilo poslovno okolje, ki je čim bližje interesom podjetnikov in hkrati lokalnih oblasti. (Lampič, Rebernik, 2011)

Lokalne skupnosti ravno zaradi naštetih dejstev, veliko pozornosti in energije usmerjajo v strateško načrtovanje gospodarskega razvoja občin in prav gotovo pri tem igra enega izmed pomembnih dejavnikov, ki prispevajo k dvigu konkurenčne sposobnosti gospodarstva, neposredne tuje in domače investicije. Poleg neposrednega vpliva (svež kapital dviguje razvojni potencial domače industrije) prinašajo vrsto pozitivnih spremljevalnih učinkov (prenos novih tehnoloških in organizacijsko-upravljaljskih znanj, dostop do tujih trgov, povečano angažiranje lokalnih podjetij v mednarodnih mrežah dobaviteljev, podizvajalcev in finalne realizacije, boljšo izkoriščenost lokalne infrastrukture in storitvenih dejavnosti), ki povečuje ekonomsko učinkovitost podjetij (mikro učinek), zmanjšanje brezposelnosti in povečuje fiskalni prihodek države (makro učinek).

V prostoru Spodnjega Podravja in širšega regijskega prostora je tako identificirana potreba in želja po ustanovitvi enotne podporne »one stop shop« točke, ki bi ponudila pomoč pri opredelitvi gospodarskega strateškega in prostorskega načrtovanja posameznih lokalnih skupnosti, kakor tudi širše regije, s čemer bi ustvarila temelje in predpogoj za privabljanje in nudenje podpornih storitev investitorjem v regijo.

ZRS Bistra Ptuj, je v tesnem partnerskem sodelovanju s Skupno občinsko upravo Spodnjega Podravja in posameznimi občinami območnega razvojnega partnerstva, oblikovala projektno skupino za začetek izvajanja aktivnosti in skupnega pristopa k načrtovanju ter začetku izvedbe aktivnosti »one stop shop« točke za investitorje v regijo.

Ob razmišljanju, kako na območju Spodnjega Podravja vzpostaviti enotno točko za podporo lokalnim skupnostim pri načrtovanju gospodarskega, prostorskega in strateškega razvoja ter predvsem ponuditi pomoč pri aktivni politiki zapolnjevanja prostih poslovnih con in objektov na območjih skupnih občinskih uprav, sta se ZRS Bistra Ptuj in SOUSP povezali že v fazi snovanja koncepta podporne točke. Ekipa pisarne za privabljanje domačih in tujih vlagateljev, ki bo delovala v okviru ZRS Bistra Ptuj, v sodelovanju s SOUSP, bo oblikovala atraktivno in celovito ponudbo za domače in tuje vlagatelje v regijo v okviru t.i. "kovčka" ponudbe ter na podlagi

izdelane strategije gospodarskega in prostorskega razvoja posameznih občin, kakor tudi statistične regije in prostora SOU Spodnje Podravje, na terenu animirala ter s podpornimi storitvami in aktivnostmi podpirala vlagatelje v regijo.

V ta namen smo pripravili predstavitveno gradivo, ki zajema predstavitev gospodarstva regije, trga delovne sile s strukturo brezposelnih, izobraževalne in RR kapacitete regije ter informacije o kakovosti življenja v Spodnjem Podravju. V nadaljevanju sodelovanja načrtujemo pripravo kataloga za investitorje, ki bo vseboval tudi razpoložljiva zemljišča in poslovne stavbe, ki zelo zanimajo investitorje. Zbiramo tudi podatke o potrebnih postopkih za realizacijo določene investicije in sodelovanje ZRS Bistre Ptuj, SOUSP ter občin lahko investitorjem ponudi kakovostno storitev pomoči pri realizaciji investicij in pomaga premagati birokratske ovire.

V sklopu pisarne bomo vlagateljem ponujali celovito podporo pri spopadanju z administrativnimi opravili ter koordinaciji s ključnimi deležniki v regiji in Sloveniji, s ciljem uspešne realizacije vlaganj. Pri tem bodo poskušali vlagatelju olajšati dostop do zanj pomembnih informacij in virov (razpoložljivi kadri, subvencije, svetovalci, davčne olajšave, predstavitev obstoječe infrastrukture in pomoč pri iskanju rešitev za zagotovitev ustrezne infrastrukture, mreženje s potencialnimi kooperanti v regiji, pomoč pri oblikovanju poslovnega načrta za vsak primer, umeščanje v prostor, nabor mreže vlagateljev in pomoč pri zapiranju investicije,...).

Aktivnosti projektne skupine, ki jo sestavljajo ZRS Bistra Ptuj SOU SP in posamezne občine, zajemajo oblikovanje dogovora o porazdelitvi pristojnosti in odgovornosti, oblikovanje zemljevida konkurenčnosti Podravja za privabljanje investitorjev v to področje, preveritev obstoja odvečnega premoženja v MSP (kot odvečno premoženje MSP se šteje premoženje, ki ni ključnega pomena za preživetje MSP in njegovega razvoja in jim je kot takšno v primeru zmanjšane likvidnosti samo v breme), preveriti potrebo in pripravljenost MSP po vlaganjih v razvoj novih produktov in storitev s strani zunanjih investitorjev, identifikacija potenciala za privabljanje investitorjev s strani občin Podravja, preverili izboljšanje konkurenčnosti MSP v primeru, da dobavitelji MSP investirajo v Podravju, identificirali ključne ovire in predlagali rešitve za privabljanje investitorjev v Podravje, na podlagi analiz identificirali ključna področja investiranja zanimiva za potencialne investitorje, pripraviti nabor »produktov« zanimivih za investitorje ter na podlagi tega selektivno pristopili k posameznemu identificiranemu

investitorju. V sodelovanju s partnerji bomo v letu 2015 in nadalje izvajali sledeče aktivnosti:

- Oblikovanje paketa ponudbe (obiski terena – občin, posnetek stanja) ter vzpostavitev enotnega portala za sistematično obdelavo in pregled prostih zemljišč in objektov v OPC.
- Oblikovanje, organiziranje ter vzpostavitev delovanja »one stop shop« pisarne za investitorje.

- Izvajanje tržno-komunikacijskih aktivnosti(promocija poslovnega in investicijskega okolja regije, predstavitve na specializiranih sejmih v tujini, neposredno trženje oziroma identificiranje potencialnih tujih investitorjev itd.)
- Zagotavljanje kakovostne informacijske,svetovalne in druge storitve za investitorje, tako osebno kot preko spletnega portala za investitorje
- sodelovanje z že obstoječimi in potencialnimi investitorji v regiji,
- pomoč in aktivno sodelovanje pri kreiranju in izvajanju strateškega gospodarskega in prostorskega načrtovanja posameznih lokalnih skupnosti na območju Spodnjega Podravja
- aktivno sodelovanje z agencijo SPIRIT in oddelkom za internacionalizacijo ter tuje neposredne investicije

LITERATURA:

1. Dabo, P., 2003. Ustanavljanje in razvoj podjetniških con v Sloveniji. Diplomsko delo, Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta, 41 str
2. Idejna zasnova modela razvoja Mrežne obrtno poslovne cone občin Goriškega in Ravenskega, 2005. Martjanci, 30 str
3. Potočnik Slavič, 2010. Geografski vidik lokacije obrtno-poslovnih con na slovenskem podeželju. IB rev., letn. 44, št. 1, Ljubljana, str. 43-55.
4. Lampič B. Rebernik D., 2011. Spodnje Podravje pred izzivi trajnostnega razvoja, Znanstvena založba Filozofske fakultete Univerze v Ljubljani, 175 - 192

NOVI NAČINI PRENOSA ZNANJA NA FAKULTETI ZA UPRAVO KOT DEL SODOBNIH ŠTUDIJSKIH IN OBŠTUDIJSKIH AKTIVNOSTI

Doc. dr. Mitja Dečman, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo

mitja.decman@fu.uni-lj.si

Povzetek:

V moderni družbi je inoviranje pomemben dejavnik družbenega napredka in razvoja. Inoviranje ni zgolj domena zasebnega sektorja, temveč še kako pomemben element tudi v javnem sektorju. Eden glavnih elementov inovacij je kreativni proces ustvarjanja idej in obvladovanja izzivov, pri katerem so ključne različne metode in tehnike. Te so lahko koristne tudi pri izobraževalnih procesih in procesih usposabljanja, predvsem pri izzivih, ko se študenti preko realnih primerov in izzivov iz prakse učijo uporabiti svoje pridobljeno znanje in ga nadgraditi in tako pri procesu pridobivajo še dodatne kompetence. Tak primer je v članku predstavljeni projekt Uprava gre v pravo smer, ki ga je Fakulteta za upravo izvedla v letu 2015.

Ključne besede:

kreativnost, inovativnosti, izzivi, javni sektor, visokošolsko izobraževanje

Abstract:

MODERN WAYS OF KNOWLEDGE TRANSFER IN CURRICULAR AND EXTRACURRICULAR ACTIVITIES AT THE FACULTY OF ADMINISTRATION

Innovation is an important factor of social progress and development of modern society. Innovation itself is not just the domain of the private sector but an important element of public sector development as well. One of the key elements of innovation is the creative process of ideas generation and challenge tackling in which appropriate methods and techniques are crucial. These can be also used in education or training and especially in situations where students use real cases and real challenges and use and upgrade their theoretical knowledge while developing additional new competences. The case study of a project Uprava gre v pravo smer (Public administration goes in the right direction), carried out by the Faculty of administration in the year 2015, is such a use-case.

Key words:

creativity, innovation, challenges, public sector, higher education

Uvod

Ko se je leta 1999 začel proces Bolonjske reforme, je le-ta vključeval 29 podpisnic Bolonjske deklaracije, med njimi tudi Slovenijo. Osnovni cilj te reforme je bila vzpostavitev enotnega visokošolskega izobraževalnega prostora v Evropskem prostoru, tako na dodiplomski kot na podiplomski ravni in to v obliki sistema kreditov imenovanih European Credit Transfer System (ECTS). Nadgradnja deklaracije v Pragi leta 2001 (PragueCommunique) je dodala nov pomemben element, to je element enakosti študentov v odločitvenih procesih razvoja sistema izobraževanja.

Bolonjski prenovljeni študijski programi v Evropi naj bi bili torej načrtovani tako, da izpolnjujejo pričakovanja študentov za pridobitev najboljšega možnega znanja. Potreba po najboljšem znanju tako poziva visokošolske zavode, da izpolnjujejo zahteve bodočih študentov in njihova vedno večja pričakovanja in zahteve po kakovostnem terciarnem izobraževanju in učnih rezultatih. Z vidika študenta je eno največjih pričakovanj gotovo zaposlitev, ki pa je v trenutnih družbenih razmerah pogosto težko uresničljiva. Mnogokrat tudi zaradi argumenta pomanjkanja delovnih izkušenj študenta in pomanjkanja praktičnih znanj na konkretnem delovnem področju. Zato je pomemben element izobraževalnih procesov zagotovo element poznavanja realne prakse ter problemov in izzivov konkretnega delovnega področja. Hkrati pa kot drug pomemben dejavnik lahko izpostavimo tudi splošne in specifične kompetence, med katere zagotovo spadajo zmožnost timskega dela, komuniciranja, vodenja, podajanja informacij in druge, ki jih študenti iz predavalnic pogosto težko odnesejo. Zato so potrebni novi pristopi, ki bi bodočim diplomantom omogočili boljšo startno pozicijo na trgu, tako z vidika iskalca zaposlitev kot tudi z vidika razvoja v smeri samozaposlitvenih možnosti (samostojni podjetnik, ustanavljanje podjetja, ipd.).

Kreativnost

Kreativnost je element človeškega delovanja, pri katerem v eni polovici možganov ne obstajajo informacije, s katerimi bi rešili določen izziv ali problem in moramo na novo ustvariti rešitev, pri čemer biološko gledano uporabimo drugo polovico možganov. S takim procesom se srečamo, ko se znajdemo v situacijah, kjer ustreznih informacij nimamo - ker jih nismo dobili ali pa ker sploh ne obstajajo. V današnjem globalnem svetu je dostop do informacij praktično neomejen, saj svetovni svet ponuja vse in od vsepovsod. Pred nami pa so pogosto izzivi, ki se porajajo na novo, pogosto predvsem zaradi novih okoliščin kot posledic razvoja človeka in družbe ter potreb po inovacijah. V takih primerih posežemo po kreativnosti in kreativnih metodah.

Kreativne metode so lahko zelo učinkovite pri nekaterih dejavnostih, druge pa zavirajo ali celo onemogočajo. Zato kreativnost ni smiselna pri natančno opredeljenih procesih, kjer je poglobljena enoznačna izvedba, dosledno sledenje korakom in ustaljenim aktivnostim. Tako kreativnosti ne pričakujemo npr. pri srčnih operacijah ali pri delu na tekočem traku v napol robotizirani tovarni avtomobilov. Kreativnost je najustreznejša v okoljih in situacijah, kjer rešitev problema ni vnaprej znana ali jasno opredeljena oz. se iščejo nove poti in načini, ki bi problem rešili ali pa obstoječo rešitev izboljšali.

Bistven element kreativnosti je človek (kreativnosti zaenkrat ni mogoče pričakovati od robotov). Zato je treba pri razmišljanjih o kreativnosti upoštevati predvsem človeka in njegovo psiho. Za kreativnost so tako pomembni različni dejavniki, ki pa so od človeka do človeka različni. Sem spada okolje (npr. z glasbo ali brez), čas (npr. dopoldan, popoldan, ponoči), socialni element (npr. sam ali več sodelujočih) in drugi. Dejavniki morajo namreč vplivati na desno možgansko poloblo, ki se aktivira takrat, kadar leva polovica nima ustrezne rešitve ali informacije. Jurman (2004) kreativnost deli na štiri faze, in sicer so to saturacija, inkubacija, iluminacija, verifikacija. Saturacija je faza zbiranja podatkov in spoznavanja problema. Pri inkubaciji gre za latentno fazo, torej mislec na videz o problemu ne razmišlja. Iluminacija je nenadno spoznanje rešitve, verifikacija pa preverjanje pravilnosti rešitve ali njena izpeljava.

Kreativnost je kot rečeno aktivnost, ki jo izvajamo ob iskanju odgovora na neznano. Neznanke pa se pojavljajo ob porajanju novega in seveda s tem neznanega, kot posledica nekih sprememb. Prav spremembe pa so danes v hitro razvijajočem se svetu, ki ga žene naprej nenehen in hiter napredek v znanosti in tehnologiji, v resnici stalnica. In ravno zaradi tega se pomen kreativnosti še povečuje. Predvsem inovacije, ki so tako v zasebnem kot tudi javnem sektorju v današnji družbi gonilo razvoja in napredka, zahtevajo določeno stopnjo kreativnosti.

Kreativne tehnike spodbujajo kreativne aktivnosti tako na področju znanosti, umetnosti, v poslovnem okolju, zasebnem življenju in še kje. Vključujejo tehnike za generiranje idej, preoblikovanje in reševanje problemov, divergentno mišljenje ipd. Osredotočene so na (Drnovšek, 2012, p. 196):

- fluentnost (sposobnost generiranja čim večjega števila različnih idej v čim krajšem času),
- originalnost (sposobnosti produciranja inovativnih, novih, nenavadnih idej),
- fleksibilnost (sposobnost razmišljanja o problemu v širokem kontekstu, izven ustaljenih smernic, ter hitro preklapljanje med različnimi vrstami problemskih situacij),
- elaboracija (dovršenost ponujenih rešitev, idej).

Uporabniški primer – projekt Uprava gre v pravo smer

Projekt Uprava gre v pravo smer je imel cilj vzpostaviti kreativno okolje, v katerem bi skupine študentov imele možnost v kratkem času razviti kreativne in inovativne rešitve na izzive današnje javne uprave. Skupine študentov naj bi bile interdisciplinarne. Tako naj bi v projektu sodelovali študenti z različnih fakultet Univerze v Ljubljani in tudi drugih univerz v Sloveniji ter s paleto svojih znanj in kompetenc omogočili odlične rezultate dela.

Za pomoč pri vzpostavitvi kreativnega okolja in sami izvedbi projekta smo zaprosili strokovnjake zavoda Servis8, ki imajo izkušnje s podobnimi projekti na ravni celotne Slovenije, sodelujejo pa tudi v podobnih projektih na ravni celega sveta (Global Jams). S preizkušenimi kreativnimi metodami in tehnikami smo lahko zagotovili široko zastavljen program z variacijami, ki smo jih lahko uporabljali glede na situacije, ki so se pojavljale pri izvedbi projekta (prilagoditve v realnem času).

Projekt smo si zamislili kot vodeno tridnevno delavnico, kjer v natančno določenem programu aktivnosti vsi udeleženci rešujejo realne izzive današnjega javnega sektorja. Za boljšo motivacijo

smo pridobili tudi nagrade in sponzorje, pri čemer sta bili v veliko pomoč Študentski svet FU (ŠS FU) in Študentska organizacija FU (ŠO FU).

Ena večjih ovir je bila na žalost nezadostno število prijavljenih, kljub veliki angažiranosti ŠS FU in ŠO FU. Na koncu nam je od načrtovanih 30 udeležencev uspelo zbrati 20 študentov, kar nam je omogočilo delo na štirih izzivih v petčlanskih skupinah. Udeleženci so izhajali iz petih različnih fakultet Univerze v Ljubljani. Skupaj je izvedba trajala 22 ur (četrtek popoldan, petek cel dan, ponedeljek dopoldan).

Izvedba je bila zasnovana na konceptu dvojnega diamanta, ki z divergentnimi in konvergentnimi aktivnostmi omogoča analiziranje širokega okvira obravnavane problematike in nato zoženje tega okvira v točno določen in konkreten izziv. Drugi del diamanta pa z divergenco omogoča nastanek širokega nabora možnih rešitev, ki se preko testiranja in prototipiranja oblikuje v eno konkretno rešitev. Udeleženci so preko tehnik (Gray, Brown in Macanuso, 2010) odprte tržnice, zemljevida deležnikov, kontekstualnega zemljevida, igranja vlog, prototipiranja in testiranja na terenu (z realnimi deležniki) prišli do zanimivih in inovativnih rešitev, ki so vključevale področja večanja uporabe e-uprave, spreminjanje konceptov visokošolskega izobraževanja, povečevanja motivacije javnih uslužbencev in zmanjševanja količin odpadne hrane v šolah in vrtcih. Seveda so te ideje daleč od realnih inovacij, a z nadaljnjim delom so vse možnosti odprte.

Udeleženci so ob zaključku izpostavili predvsem neverjetno energijo in zagnanost vseh udeležencev in mentorjev ter dobro skupinsko delo. Navdušeni so bili nad tem, koliko lahko skupina "neznancev" naredi v tako kratkem času in kako lahko z ustreznimi tehnikami natančno spoznaš izziv in ga z inovativno idejo tudi obvlada. Pohvalili so tudi stik z realnostjo preko testiranja idej v realnem okolju. Hkrati so pohvalili koncept urnika, saj so lahko v prostem vmesnem času vikenda dodatno razmišljali o tematikah a hkrati opravili tudi druge svoje obveznosti in se odpočili.

Zaključek

Odzivi študentov in komisije, ki je ocenjevala rezultate, je bil izredno pozitiven. Navdušenje študentov in predlogi, naj se taki projekti organizirajo večkrat, načini dela pa vključujejo tudi v študijski proces, govorijo o tem, da je bila ideja in realizacija ideje takega projekta prava. Komisija je med idejami izbrala tisto, ki ima največji potencial, da uspešno izkoristi nagrado, to je šestmesečno uporabo prostorov ljubljanskega univerzitetnega inkubatorja, njihovih dogodkov, aktivnosti in mentorjev. Menimo, da se s takimi projekti lahko učinkovito lotimo izzivov javnega sektorja tudi v prihodnje in s tesnim sodelovanjem strokovnjakov iz prakse na posameznih področjih pridemo do dobrih rezultatov.

Literatura

1. Drnovšek, U. (2012). Razvijanje divergentnega mišljenja pri reševanju matematičnih problemov. V S. Kmetič & A. Sambolić Beganović (Eds.), *KUPM 2012 : zbornik prispevkov*. Privzeto 11. 11. 2014 iz:<http://www.zrss.si/pdf/zbornikprispevkovkupm2012.pdf>
2. Jurman, B. (2004). *Inteligentnost, ustvarjalnost, nadarjenost*. Ljubljana: Center za psihodiagnostična sredstva.
3. Gray, D., Brown, S., inMacanuso, J. (2010). *Gamestorming: A Playbook for Innovators, Rulebreakers, and Changemakers*. O'Reilly Media.

PREDSTAVITEV KART SODELOVANJA V SKUPNIH OBČINSKIH UPRAVAH PO POSAMEZNIH PODROČJIH NALOG

Mihael Fonda, Ministrstvo za okolje in prostor

mihael.fonda@gov.si

Mag. Franc Žohar, Ministrstvo javno upravo

franci.zohar@gov.si

Povzetek:

Na naslednjih straneh so prikazane Skupne občinske uprave v Sloveniji po različnih nalogah, ki so v pristojnosti občin. Prav tako je prikazano vključevanje občin v Skupne občinske uprave. Večina vključenih občin – 195, je vključenih v eno skupno občinsko upravo, nekaj jih je vključenih v dve skupni občinski upravi in le nekaj v tri skupne občinske uprave. Karte so izdelane na podlagi podatkov, ki so nama bili na voljo v začetku januarja 2015, kar pomeni, da so posodobljene glede na najin prvi prikaz leta 2013 na VI. Posvetu DELOVANJE SKUPNIH OBČINSKIH UPRAV V SLOVENJI v Škofji Loki.

Opazimo lahko, da se večina združevanj prične in začne znotraj območja posamezne upravne enote, v nadaljevanju se združujejo občine na območjih več upravnih enot in se v nadalje usmerjajo v ožja in širša subregionalna območja, ki so nekako trend v zadnjem obdobju. Na posameznih območjih pa so tudi posamezna odstopanja, zaradi različnih dejavnikov, kot so pripravljenost za medobčinsko sodelovanje, ustreznost organiziranost in kvaliteta izvajanja posameznih nalog, ipd..

Ključne besede:

občine, medobčinsko sodelovanje in povezovanje, vključenost, skupne občinske uprave, naloge občin

Abstract:**PRESENTATION MAPS PARTICIPATE IN A JOINT MUNICIPAL ADMINISTRATION IN INDIVIDUAL AREAS TASKS**

On the following pages, Joint Municipal Administration in Slovenia for different tasks, which are the responsibility of municipalities. It has also shown the involvement of municipalities in the Joint Municipal Administration. Most of the municipalities involved - 195 is involved in a joint municipal administration, some of them were involved in two joint municipal administration, and only a few in the three joint municipal administration. The maps are made on the basis of the data we have available in early January 2015, which means that they are updated with respect to our first show in 2013 at the VI. Consultation OPERATION joint municipal administration in Slovenia Škofja Loka.

It can be seen that the majority of mergers starts and begins within the range of individual administrative units below merging municipalities in areas more administrative units and in further directed to the narrower and wider subregional sites that are somehow trend in recent years. In some areas there are also individual deviations due to various factors, such as readiness for inter-municipal cooperation, appropriate organization and quality of implementation of individual tasks, etc ..

Key words:

municipalities, inter-municipal cooperation and integration, integration, joint municipal administration tasks municipalities

Uvod

Karte imajo svojo osnovo v zbranih podatkih, ki so nama bili na voljo v začetku januarja 2015. Seveda sva si pomagala s podatki in kartami, ki sva jih predstavila leta 2013 na VI. Posvetu DELOVANJE SKUPNIH OBČINSKIH UPRAV V SLOVENJI v Škofji Loki.

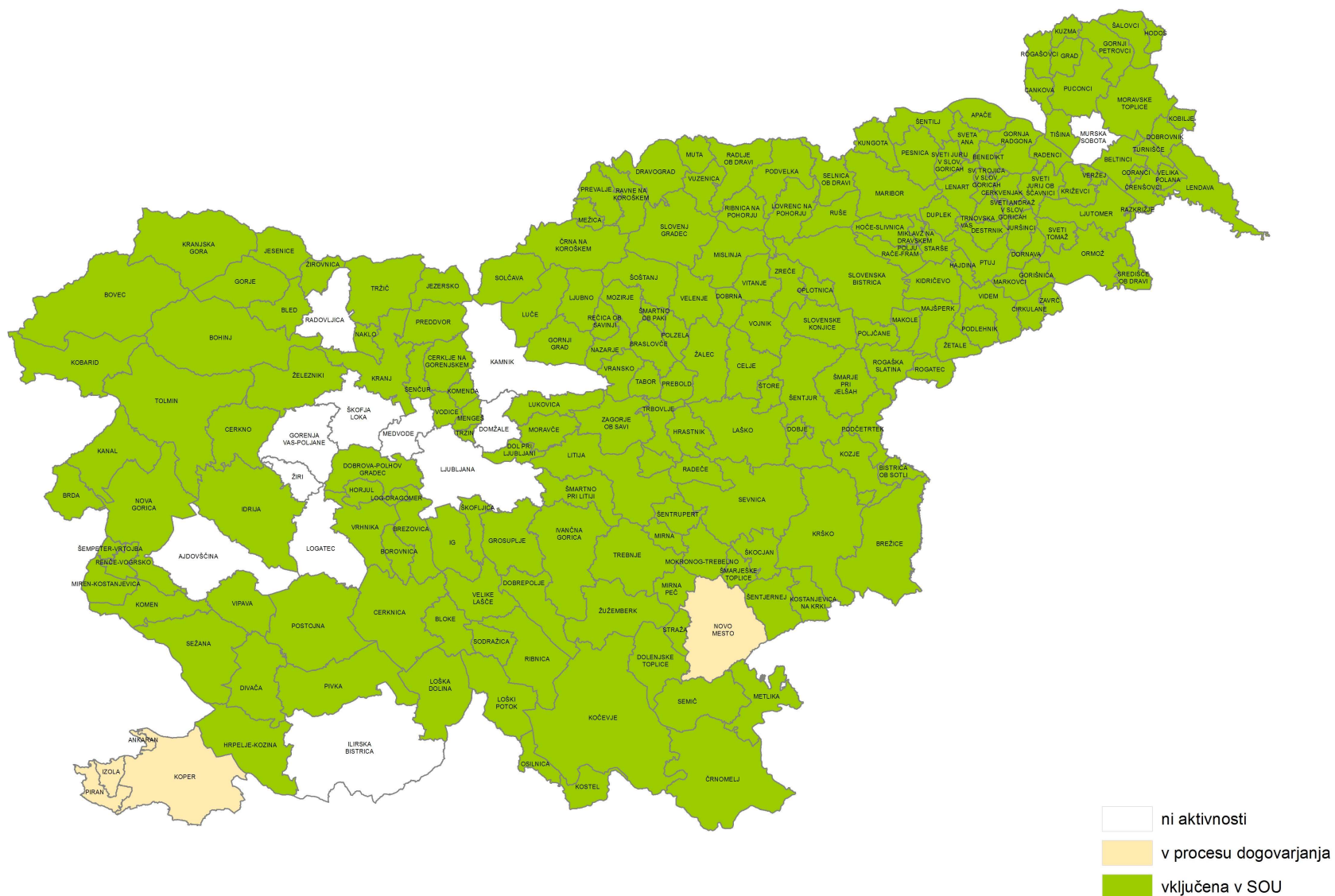
Vmes se nam je dogajal dinamični proces vključevanja v Skupne občinske uprave v Sloveniji, saj imamo v začetku januarja vključenih 195 posameznih občin.

V prepričanju, da v naslednjih kartah, ki prikazujejo sodelovanje v skupnih občinskih upravah na področju javnih služb, inšpekcije, financ in računovodstva, priprave projektov za črpanje EU in javnih sredstev, okolja, notranje revizije, redarstva, načrtovanja prostora in civilne zaščite (ki ni predmet sofinanciranja s strani države), nismo naredili večjih napak, vas pa zaprošava za pregled in obvestilo, tako da bi le te lahko popravili in korigirali.

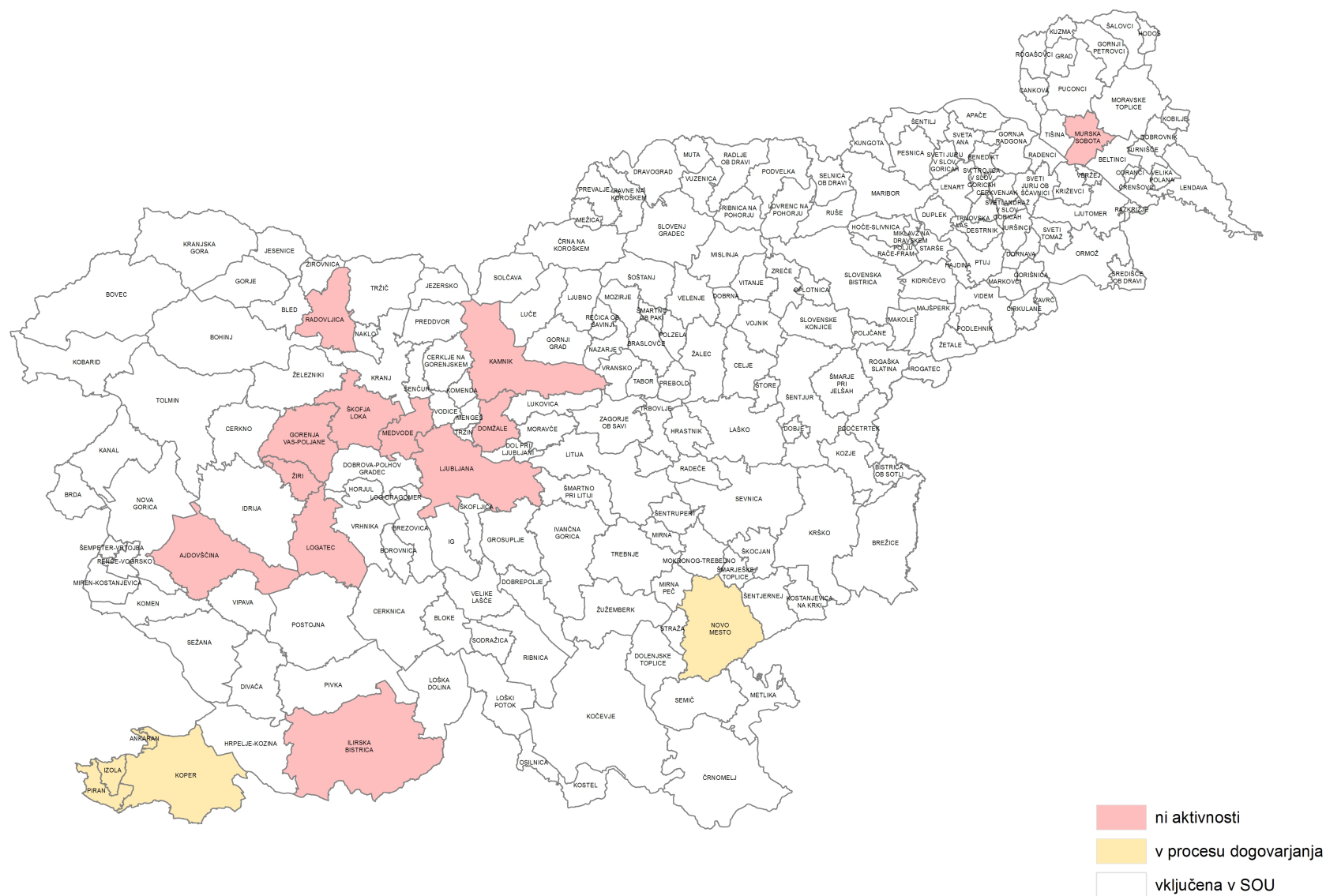
Naslovi kart so dokaj enostavni in izjemno racionalni, da bralec predvsem sledi slikovnemu prikazu kart in se obremenjuje s čim manj numeričnimi in besednimi podatki.

Verjameva, da vam bodo karte dobro služile kot informacija, kot osnova za primerjavo, seveda pa tudi kot vzpodbuda za medsebojno sodelovanje in povezovanje na različnih nalogah, ki jih opravljajo občine v Sloveniji.

Slika 1: Vključenost občin v Skupne občinske uprave



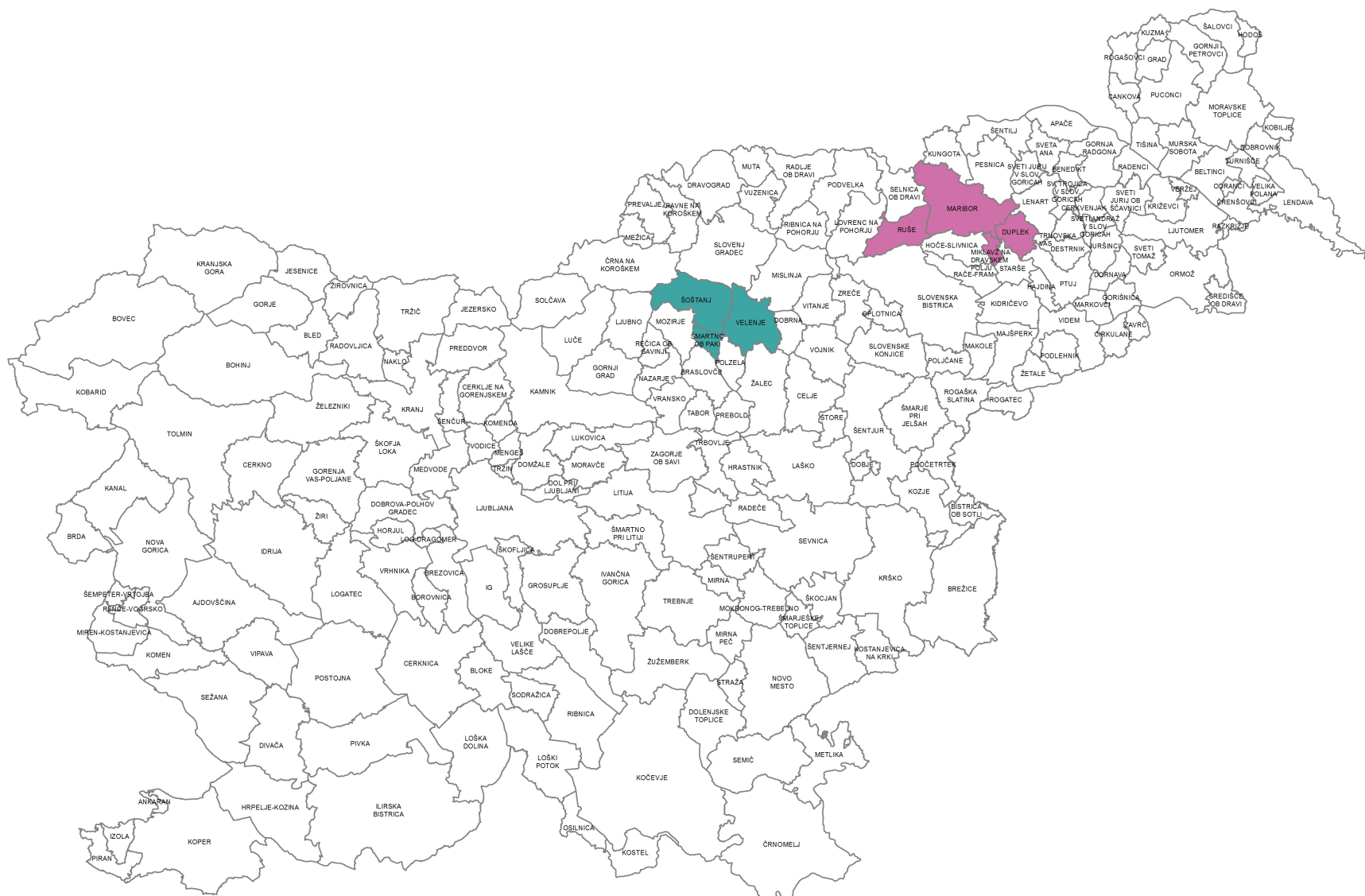
Slika 2: Občine, ki še niso vključene v Skupne občinske uprave



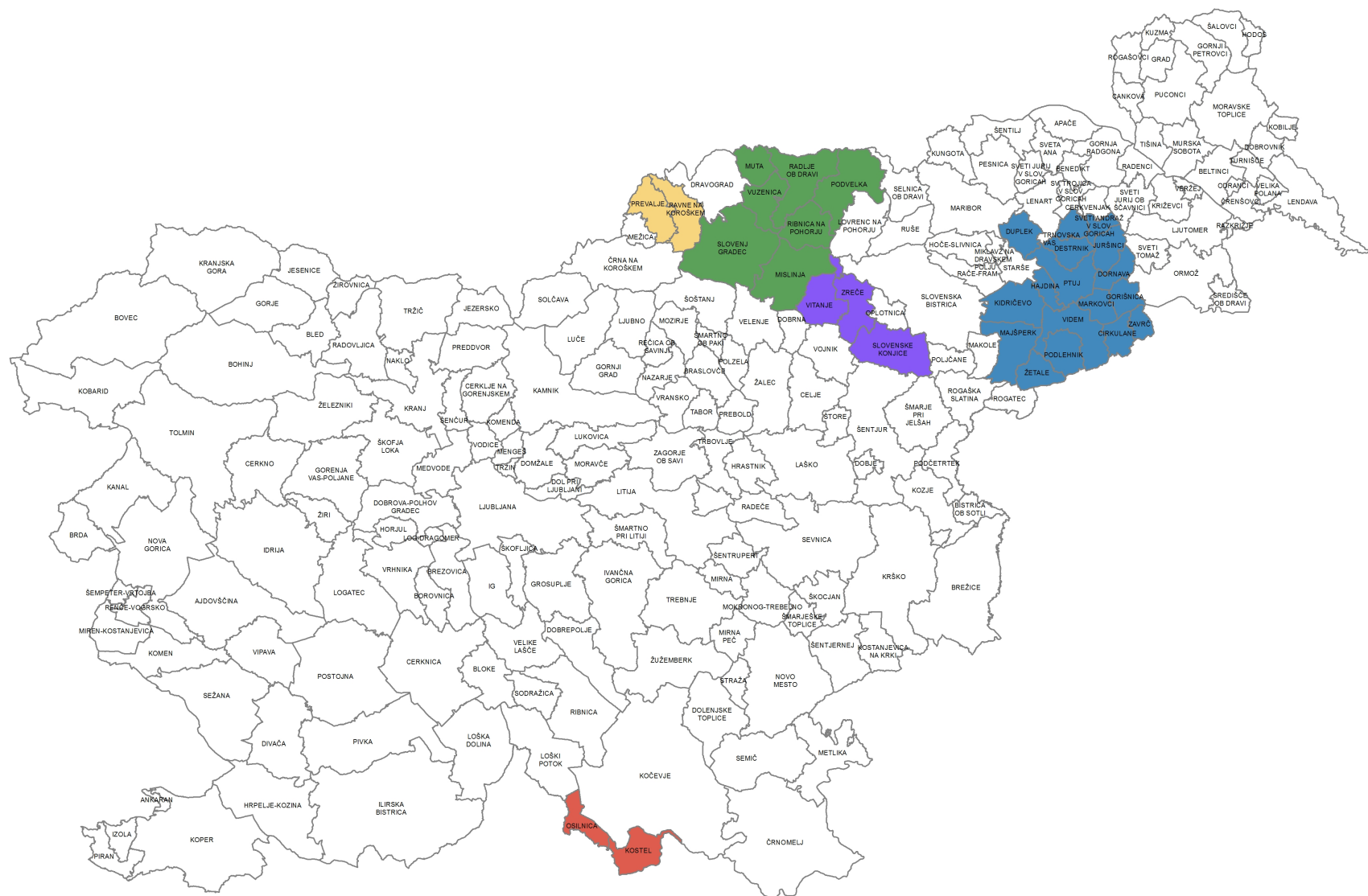
Slika 3: Vključenost občin v Skupne občinske uprave - inšpekcija



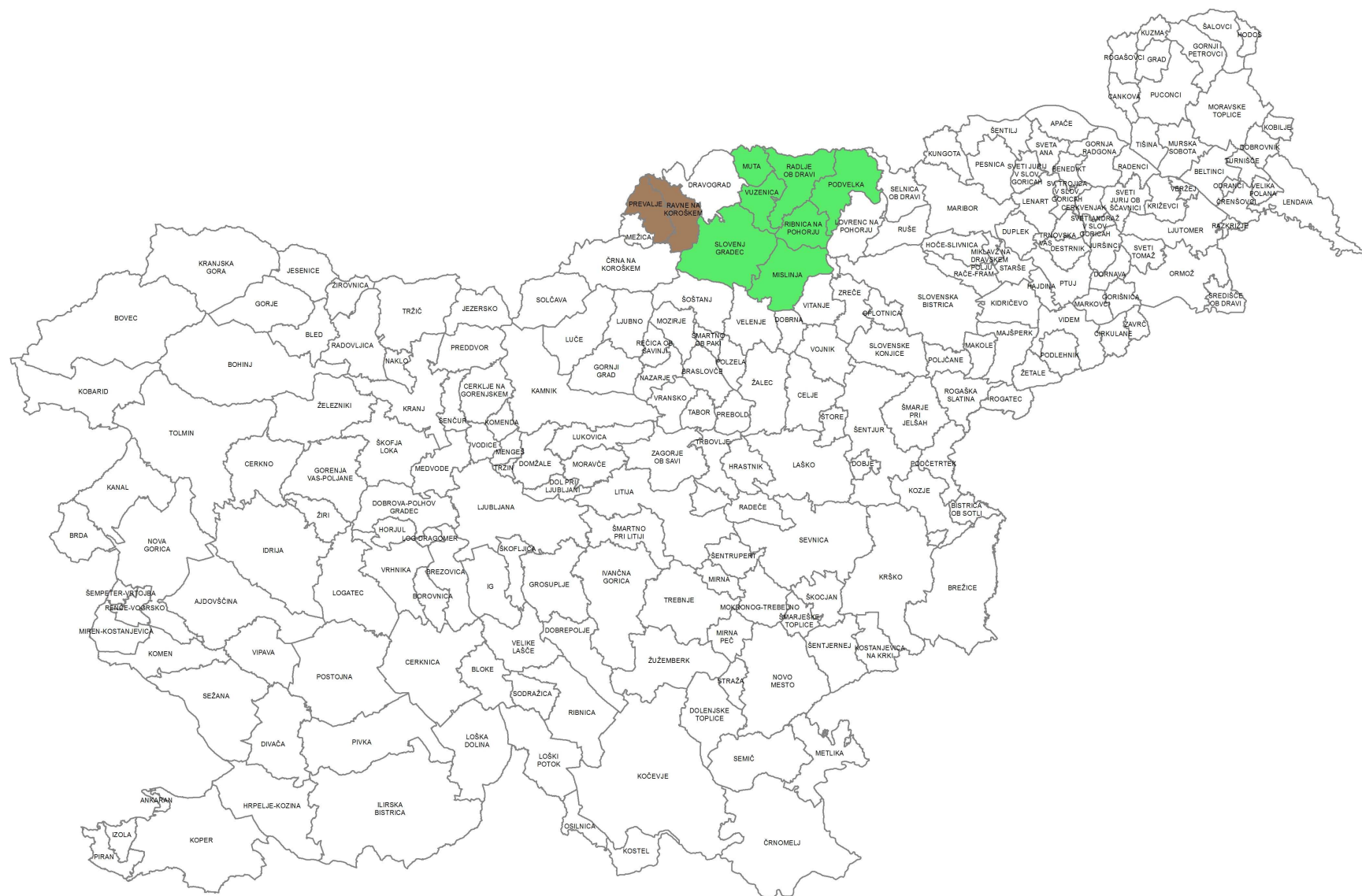
Slika 5: Vključenost občin v Skupne občinske uprave – varstvo okolja



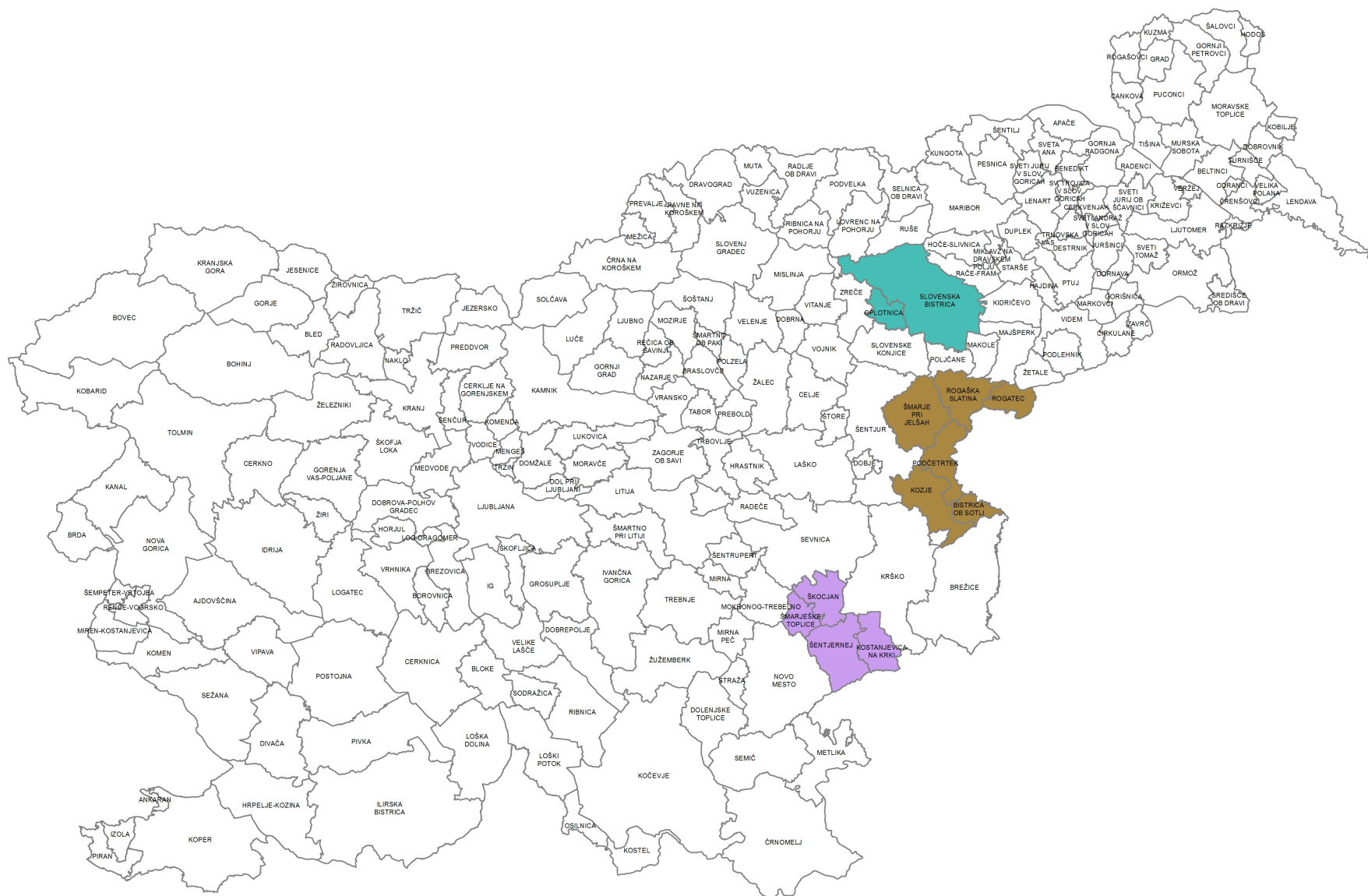
Slika 6: Vključenost občin v Skupne občinske uprave – javne službe



Slika 7: Vključenost občin v Skupne občinske uprave – EU sredstva



Slika 8: Vključenost občin v Skupne občinske uprave – CZ in gasilstvo



Slika 9: Vključenost občin v Skupne občinske uprave – finance in računovodstvo

