

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Vanja Tomaž

**Izvajanje skupnih javnih služb koroških občin: primer Medobčinskega
inšpektorata Koroške**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2010

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Vanja Tomaž

Mentor: izr. prof. dr. Miro Haček

**Izvajanje skupnih javnih služb koroških občin: primer Medobčinskega
inšpektorata Koroške**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2010

*Zahvaljujem se mentorju izr. prof. dr. Miru Hačku za strokovno pomoč in trud,
družini za vso podporo in nasvete,
Roku za potrpežljivost in razumevanje ter
prijateljici Luciji, ki mi je vedno pripravljena pomagati.*

HVALA!

Izvajanje skupnih javnih služb koroških občin: primer Medobčinskega inšpektorata Koroške

Medobčinsko sodelovanje lahko pomaga občinam povečati uspešnost in učinkovitost pri izvajanju javnih služb, zato takšno obliko sodelovanja v Sloveniji določa Zakon o lokalni samoupravi. Občina lahko pri opravljanju upravnih nalog sodeluje z drugimi občinami, tako da ustanovijo enega ali več organov skupne občinske uprave, v okviru katerih se lahko zagotovi opravljanje vseh upravnih nalog ter opravljanje nalog komunalnega in inšpekcijskega nadzorstva. Prav za tak način sodelovanja so se odločile tudi koroške občine in leta 2009 ustanovile Medobčinski inšpektorat Koroške. Zaposleni v inšpektoratu se ukvarjajo s komunalnim inšpekcijskim nadzorom nad izvajanjem občinskih aktov in drugih predpisov na območju koroških občin. V diplomskem delu je predstavljeno delovanje inšpektorata in izvajanje inšpekcijskega nadzora, podana pa je tudi analiza merjenja učinkovitosti delovanja inšpektorata v primerjavi s prejšnjim načinom izvajanja inšpekcijskega nadzora na območju Koroške.

Ključne besede: javna služba, medobčinsko sodelovanje, inšpekcijski nadzor, Medobčinski inšpektorat Koroške

Implementation of joint public services of “Koroška” municipalities: a case study of the Inter-municipal Inspectorate of “Koroška”

Inter-municipal cooperation can help local governments to increase effectiveness and efficiency in the delivery of services. In Slovenia this kind of cooperation is determined by the Local Self-Government Act. In the process of performing various administrative tasks a municipality can cooperate with other municipalities by establishing one or more joint agencies which can be the framework for ensuring various administrative tasks and communal and inspectoral supervision. This is the extent of cooperation that different “Koroška” municipalities started in 2009 with the foundation of the Inter-municipal Inspectorate of “Koroška”. Employees of the inspectorate are engaged in communal and inspectoral supervision of different municipal acts and other regulations in the area of the founding municipalities. In my “Diploma” paper I introduce the activities of the inspectorate and the execution of the inspectoral supervision, followed by a comparison of efficiency in contrast to the former way of performing supervisory operations.

Key words: public service, inter-municipal cooperation, inspectoral supervision, Inter-municipal Inspectorate of “Koroška”

KAZALO

1 UVOD	7
2 METODOLOŠKI NAČRT	9
2.1 Cilj in namen diplomskega dela	9
2.2 Hipoteza	9
2.3 Raziskovalne metode in tehnike	9
3 TEORETIČNI DEL	10
3.1 Javno dobro	10
3.2 Učinkovitost v upravi	11
3.3 Javne službe	12
3.3.1 Opredelitev pojma	12
3.3.2 Vrste javnih služb	15
3.3.3 Načini izvajanja javnih služb	17
3.3.4 Financiranje javnih služb	19
3.4 Inšpektorat in inšpekcija	20
3.4.1 Inšpekcijske naloge	21
3.5 Zakonska ureditev javnih služb na lokalni ravni v Sloveniji	22
3.5.1 Evropska listina lokalne samouprave	22
3.5.2 Zakon o lokalni samoupravi	22
3.5.3 Zakon o gospodarskih javnih službah	22
3.5.4 Zakon o varstvu okolja	23
3.6 Medobčinsko sodelovanje	23
4 ŠTUDIJA PRIMERA: MEDOBČINSKI INŠPEKTORAT KOROŠKE	25
4.1 Področja dela in delovanja inšpektorata	26
4.2 Naloge in pristojnosti inšpektorata	27
4.3 Vodenje inšpektorata	27
4.4 Financiranje inšpektorata	28
4.5 Nadzor nad delom inšpektorata	29
5 SKLEP	31
6 LITERATURA	33

Priloga A: Intervju z mag. Jelko Klemenc, vodjo Medobčinskega inšpektorata Koroške	37
Priloga B: Tabela koroških občin	41

1 UVOD

V diplomskem delu se bom ukvarjala s skupnim izvajanjem javnih služb koroških občin. Za to temo sem se odločila, ker so se že v vseh regijah v Sloveniji občine povezale z drugimi občinami in s skupnim izvajanjem javnih služb zagotavljajo kvalitetno življenje svojim občanom. Na Koroškem so se občine odločile v takšnem obsegu povezati šele leta 2009. Občine se največkrat odločijo za skupno občinsko upravo na področju občinske inšpekcije in občinskega redarstva. Nič drugače ni bilo na Koroškem, saj so leta 2009 ustanovile Medobčinski inšpektorat Koroške. Haček in drugi (2008, 126) menijo: »Glede na razdrobljenost slovenskih občin je medobčinsko sodelovanje na različnih ravneh ključnega pomena za usklajen razvoj širšega lokalnega okolja,« takšnega mnenja pa so tudi koroške občine.

Na Koroškem je do leta 2009 deloval Medobčinski inšpektorat, za katerega so se odločile pretežno občine zgornje Dravske doline, teh je bilo skupaj šest, leta 2009 pa so k temu inšpektoratu pristopile tudi občine Mežiške doline, z izjemo občine Črna na Koroškem in mestne občine Slovenj Gradec, ki za zdaj še nista pristopili. Občini sta sedaj že podali pristopni izjavi, ki ju morajo potrditi vsi občinski sveti občin ustanoviteljic. Inšpektorat se sedaj imenuje Medobčinski inšpektorat Koroške.

Medobčinsko sodelovanje lahko pomaga občinam povečati uspešnost in učinkovitost v izvajanju javnih služb. V primerih, ko občinske obveznosti postajajo kompleksne in vse bolj zahtevne, bi morale občine iskati trajno najboljšo možno pot, da bi skupaj zadovoljevale potrebe svojih občanov (Inter-Municipal Cooperation 2003).

Občina lahko pri opravljanju upravnih nalog sodeluje z drugimi občinami, tako da ustanovijo enega ali več organov skupne občinske uprave. V okviru skupne občinske uprave se lahko zagotovi opravljanje vseh upravnih nalog ter opravljanje nalog komunalnega in inšpekcijskega nadzorstva (Vlaj 2004, 254), kar so naredile tudi občine na Koroškem.

Vsaka inšpekcija je pazljiv vpogled v delovanje organa ali organizacije, je kritično preverjanje nečesa s tistim, kar je določeno kot norma ali standard ravnanja. Delo inšpekcijskih služb je usmerjeno predvsem v preverjanje skladnosti ravnanja pravnih subjektov s predpisi in s tem tudi v zagotavljanje, vzdrževanje in izboljšanje standardov izvajanja dejavnosti. Inšpekcija

ugotavlja dejstva, preverja dokumentacijo in ravnanje subjektov, da bi s tem preprečila kršenje predpisov ali nesrečo (Brejc 1999, 9).

Diplomsko delo je sestavljeno iz dveh temeljnih vsebinskih sklopov ter uvoda, metodološkega načrta in sklepa. Metodološki načrt je sestavljen iz cilja, namena, hipoteze ter metod in tehnik, ki bom jih uporabila pri izdelavi diplomskega dela.

Prvi vsebinski sklop je teoretičen, saj bodo v njem opredeljeni temeljni pojmi. To so javno dobro, učinkovitost v upravi, javne službe (vrste, načini izvajanja) in inšpekcijski nadzor. Navedeni in opisani bodo tudi zakoni, ki določajo in urejajo izvajanje javnih služb ter inšpekcijskega nadzora v Sloveniji. Predstavljeno pa bo tudi medobčinsko sodelovanje v Sloveniji.

Drugi vsebinski sklop bo vseboval študijo primera Medobčinskega inšpektorata Koroške. V tem delu bo podana analiza delovanja inšpektorata in izvajanja inšpekcijskega nadzora na podlagi izvedenega intervjuja.

Na koncu diplomskega dela sledi še sklep, kjer bodo podane končne ugotovitve in pogled na delovanje inšpektorata v prihodnje.

2 METODOLOŠKI NAČRT

2.1 Cilj in namen diplomskega dela

Cilj mojega diplomskega dela je ugotoviti, ali je izvajanje inšpekcijskega nadzora na območju koroških občin učinkovitejše od prejšnjega načina izvajanja inšpekcijskega nadzora. Predvsem se bom osredotočila na finančne, kadrovske in časovne vire. Namen je predstaviti delovanje na novo ustanovljenega Medobčinskega inšpektorata Koroške.

2.2 Hipoteza

Na podlagi prebrane literature sem si zastavila hipotezo, ki se nanaša na učinkovitost dela inšpektorata. Tekom diplomskega dela bom tako poskušala preveriti sledečo hipotezo:

H1: »Izvajanje inšpekcijskega nadzora na območju Koroške je z ustanovitvijo Medobčinskega inšpektorata Koroške učinkovitejše, saj inšpektorat za delo porabi manj finančnih, kadrovskih in časovnih virov v primerjavi s prejšnjim načinom izvajanja inšpekcijskega nadzora.«

2.3 Raziskovalne metode in tehnike

Pri pisanju diplomskega dela in zbiranju podatkov si bom pomagala z različnimi metodami in tehnikami, ki jih bom v nadaljevanju tudi na kratko opisala.

- Deskriptivna metoda, pri kateri gre za navajanje dejstev in podatkov (Pal 1987). S to metodo si bom pomagala pri ureditvi in predstavitvi primarnih ter sekundarnih virov.
- Analiza in interpretacija primarnih virov, v okviru katere bom pregledala Ustavo Republike Slovenije, Evropsko listino lokalne samouprave, Stvarnopravni zakonik, Zakon o lokalni samoupravi, Zakon o gospodarskih javnih službah, Zakon o varstvu okolja, Zakon o zavodih, Zakon o inšpekcijskem nadzoru, Zakon o financiranju občin ter Odlok o ustanovitvi organa skupne občinske uprave – Medobčinski inšpektorat Koroške.
- Analiza in interpretacija sekundarnih virov, pri čemer bom pregledala že obstoječe podatke in literaturo, ki se nanašajo na obravnavano temo, torej bom analizirala knjige, poglavja iz zbornikov, časopisne članke in internetne vire.

- Družboslovni intervju, ki je najpogostejša raziskovalna metoda za pridobivanje novih podatkov (Grdešič 2006, 64), predvsem stališč in mnenj strokovnjakov z obravnavanega področja. Poskušala bom pridobiti mnenje vodje Medobčinskega inšpektorata Koroške, ge. Jelke Klemenc.
- Študija primera, ki je pogosto uporabljena raziskovalna metoda za zbiranje primarnih podatkov (Majchrzak 1984, 63), s katero si bom pomagala pri analizi delovanja Medobčinskega inšpektorata Koroške.

3 TEORETIČNI DEL

3.1 Javno dobro

V literaturi obstaja več različnih definicij javnega dobra. V slovenski zakonodaji ni posebnega zakona, ki bi opredeljeval javno dobro, ampak je to zajeto v več področnih zakonih¹. 70. člen Ustave Republike Slovenije² določa, da zakon ureja posebne pravice in pogoje izkoriščanja javnega dobra ter tudi kdo ga lahko izkorišča (Ustava Republike Slovenije, 70. čl.). Opredelitev javnega dobra najdemo tudi v Stvarnopravnem zakoniku, ki v 19. členu³ določa, da je javno dobro »stvar, ki jo v skladu z njenim namenom ob enakih pogojih lahko uporablja vsakdo (splošna raba)« (Stvarnopравни zakonik, 2002).

Javno dobro v širšem smislu lahko razdelimo na javno dobro v ožjem smislu in javno infrastrukturo. V splošnem nam javno dobro predstavlja stvari, ki so v splošni rabi (javno dobro v ožjem pomenu), in stvari, ki jih uporabljajo izvajalci javnih služb za upravljanje

¹ 1. Ustava Republike Slovenije (Ur. l. RS 33/1991)

2. Stvarnopравни zakonik (Ur. l. RS 87/2002)

3. Zakon o varstvu okolja (Ur. l. RS 39/2006)

4. Zakon o vodah (Ur. l. RS 67/2002)

5. Zakon o javnih cestah (Ur. l. RS 33/2006)

6. Zakon o prostorskem načrtovanju (Ur. l. RS 33/2007)

7. Zakon o graditvi objektov (Ur. l. RS 10202004)

² 70. Člen Ustave Republike Slovenije se glasi: »Na javnem dobru se lahko pridobi posebna pravica uporabe pod pogoji, ki jih določa zakon. Zakon določa pogoje, pod katerimi se smejo izkoriščati naravna bogastva. Zakon lahko določi, da smejo naravna bogastva izkoriščati tudi tuje osebe in določi pogoje za izkoriščanje«.

³ 19. Člen Stvarnopravnega zakonika se glasi: »(1) Javno dobro je stvar, ki jo v skladu z njenim namenom ob enakih pogojih lahko uporablja vsakdo (splošna raba). (2) Zakon določa, katera stvar je javno dobro in kakšni so pogoji za njegovo uporabo. (3) Na javnem dobru se lahko pridobi tudi posebna pravica uporabe pod pogoji, ki jih določa zakon«.

njihovih javnih funkcij. Glede na način nastanka lahko govorimo o naravnem javnem dobrem (morje, morska obala in drugo) ter grajenem javnem dobrem (javne ceste, trgi, parki in druge javne površine). Javna infrastruktura pa so stvari, namenjene izvajanju javnih služb. Razdelimo jih lahko na tiste, ki so namenjene izvajanju gospodarskih javnih služb (vodovodna, kanalizacijska in energetska omrežja, komunalna deponija in drugo), in tiste, ki so namenjene izvajanju negospodarskih javnih služb (stavbe šol, bolnišnic in drugo) (Virant 2009, 168).

Javno dobro ali javne dobrine so nasprotje zasebnih dobrin, to pomeni, da so njihove ugodnosti širše dostopne. Primer je lahko prometni znak. Kar dela dobrine javne, ni samo to, kdo jih zagotavlja, ampak ali dobrina prinaša značilne javne korist. Narava dobrine (javna ali zasebna) je ponavadi stvar politične izbire in je lahko odvisna od političnih preferenc družbe ali skupnosti. Za primer lahko navedem to, da države priskrbijo televizijske signale do gospodinjestev in v zameno zahtevajo plačilo za storitev, čeprav bi po dogovoru lahko bil televizijski signal na voljo javno in bi bil zastonj (Kaul 2001, 589-590).

V zadnjih letih je po vsem svetu moč zaznati spremembo kultur in obnašanja ljudi, predvsem zaradi zaščite in razvoja javnega dobra, še posebej na področju okolja (Grinstein in Nisan 2009, 105).

3.2 Učinkovitost v upravi

Učinkovito odločanje in učinkovita preskrba javnih dobrin sta dosežena takrat, ko je zagotovljen tisti nivo, ki je ljudem najbližje (Milunovič 2009, 174). Zahteve glede delovanja državne uprave se vedno bolj zaostrejejo, pričakovanja državljanov in gospodarskih subjektov pa se višajo. To se kaže predvsem v zahtevah po manjšanju obsega sredstev za delovanje državne uprave ob ohranjanju obsega storitev, ki jih državna uprava zagotavlja, večji prilagojenosti storitev državne uprave zahtevam njihovih uporabnikov, večji odzivnosti državne uprave ter vzpostavljanju partnerskega odnosa med javnim ter zasebnim sektorjem in državljanji (Žurga 2001, 30).

Merjenje učinkovitosti naj bi dalo tudi ocenjevanju upravnega delovanja tisto pozitivistično točko, ki jo poznamo iz tehničnih znanosti. Tam je učinkovitost razmerje med »inputom« in »outputom«. Ocenjevanje upravnega delovanja pa je veliko bolj kompleksna in težja naloga, kakor ocenjevanje tehničnih procesov. Niti ne moremo objektivno opredeliti »inputa« in »outputa«. Na obeh straneh imamo opraviti z vrednotami, ki navadno niso količinsko ali kako

drugače izmerljive. Gre za različne koristi, težnje, vrednote, kratkotrajne in dolgotrajne interese, ki poleg tega, da niso izmerljivi, tudi niso primerljivi, niti se ne dajo denarno ovrednotiti (Haček in Bačlija 2007, 61-62).

Bolj izjema kot pravilo je primer, da imamo na obeh straneh razmerja opraviti z denarno izmerljivimi vrednotami, torej da lahko v denarju izrazimo tako input kot output. V tem primeru lahko izračunamo količnik finančne učinkovitosti, še posebej kadar govorimo o učinkovitosti upravnega delovanja s stališča davkoplačevalcev. Tovrstno dokazovanje na področju javne uprave največkrat nima svoje objektivne vrednosti, zato kriterij finančne učinkovitosti na tem področju ne more biti na prvem mestu, saj je visoka finančna učinkovitost pogosto dosežena na račun drugih vrednot (Haček in Bačlija 2007, 62).

Problem pri merjenju učinkovitosti je tudi ta, da ista stvar, stanje ali vedenje pomeni različno subjektivno vrednoto za posamezne udeležence v upravnih razmerjih. Neko določeno stanje ali razmerje, ki je nastalo kot posledica upravnega delovanja, bodo posamezni udeleženci ocenili različno (Haček in Bačlija 2007, 62).

3.3 Javne službe

3.3.1 Opredelitev pojma

Vsaka opredelitev pojma javne službe⁴ je relativna in ne absolutna, saj se obseg dejavnosti, ki so podvržene klasifikaciji javne službe, spreminja v odvisnosti od družbene blaginje (Fisher v Brezovnik 2008, 18).

Pojem javna služba se uporablja predvsem v kontinentalni Evropi, kjer pravna tradicija razlikuje med javnim in zasebnim pravom (Bohinc 2005, 36). Pojem »javna služba⁵« je nastal konec 19. stoletja v praksi francoskega Državnega sveta⁶, kjer so javno službo opredelili kot »tisto delovanje uprave, ki poteka po načelih javnega prava« (Čebulj in Strmecki 2006, 45). Oče javnih služb je francoski teoretik Duguit, ki je označil javno službo kot »vsako dejavnost, ki je neobhodno potrebna za obstoj in razvoj družbe in jo morajo zagotoviti, urediti in

⁴ V Slovarju slovenskega knjižnega jezika je pojem javna služba definiran takole: »Dejavnost, ki zadovoljuje določene potrebe skupnosti«.

⁵ Fr. *Service public*.

⁶ Fr. *Conseil d'Etat*.

nadzirati tisti, ki vladajo« (v Virant 2009, 127). Javna služba je vsaka dejavnost, preko katere se zadovoljujejo javne potrebe. Francoski pojem javne službe je zelo širok in v svoj okvir zajema tudi pravosodje, skrb za javni red in mir ter drugo (Virant 2009, 127).

Pojem javne službe je poskusil opredeliti tudi Waline (v Brezovnik 2008, 14), ki je trdil, da je javna služba vsaka služba, ki se izvaja pod vladavino javnega prava. Jeze (v Brezovnik 2008, 14) pa je javno službo označil kot tehnični postopek, preko katerega se zadovoljujejo potrebe splošnega (javnega) interesa. Javna služba se lahko opredeli tudi po javnem interesu, in sicer je javna služba oblika upravnega delovanja, s katerim javni subjekti zagotavljajo zadovoljevanje potreb, ki so v javnem interesu (Rivero v Brezovnik 2008, 14).

V sodobni pravni teoriji se načeloma pojavljata dva različna pojma javne službe. Gre za ločevanje med materialnim in formalnim pojmom javne službe. Slednjemu ustreza organizacijsko pojmovanje, prvemu pa funkcionalno. Za materialni pojem je pomembna dejavnost ali služba – to sta njena vsebina in namen, za formalni pojem pa subjekt ali nosilec, ki to dejavnost ali službo opravlja. Pri opredeljevanju javne službe v formalnem smislu je odločilna ugotovitev nosilca. Za javno službo naj bi šlo v tistih primerih, kadar je nosilec neke službe javnopravna oseba (Rakočević 1994, 137).

Za opredelitev javne službe v materialnem smislu je ključnega pomena izbor kriterijev, ki naj bodo v pomoč za ugotovitev ciljev, namena in vsebinskih značilnosti neke dejavnosti ali službe. Duguit (v Rakočević 1994, 138) navaja nekaj kriterijev za presojo, ali se neka služba sploh lahko smatra za javno službo ali ne. Duguit opisuje javne službe »kot tiste službe, pri katerih bi tudi najkrajši zastoj njihovega delovanja pripeljal do družbenega nereda«. Po njegovem mnenju je pomembna kontinuiteta izvajanja javne službe, ki jo šteje za bistven kriterij, potreben za obstoj javne službe. Naslednji kriterij, ki ga navaja za presojo, je ta, da je potrebno ugotoviti, da se javna služba opravlja zaradi javnih interesov in ne zaradi pridobivanja materialnih koristi.

Bohinc (2005, 38) še dodaja, da je zelo pomembna enakopravnost izvajanja javnih služb v tem smislu, da imajo vsi porabniki pravico dostopa do njih pod načeloma enakimi pogoji. To za izvajalca pomeni dvoje: (1) obveznost zagotavljanja storitev tako, da so na voljo vsakomur in (2) obveznost uporabe enotne temeljne cene, ki je dovolj nizka, da je javna služba na voljo vsakomur.

Čebulj in Strmecki (2006, 46) pravita, da so ti kriteriji sicer uporabni, vendar niso absolutni. Kaj oziroma katere dejavnosti bodo v določeni družbeni skupnosti določene kot javna služba, je vedno odvisno od formalne odločitve, torej predpisa.

V Sloveniji je pojem javne službe obravnavan bistveno ožje kot v Franciji. Pojem javne službe je v našem pravu opredeljen funkcionalno, saj javna služba označuje dejavnost in ne izvajalca te dejavnosti. »Javna služba je dejavnost, preko katere se zagotavljajo javne dobrine in ki jo opredeljujejo naslednje značilnosti (Virant 2009, 127-128):

- izvaja se v javnem interesu,
- za njeno zagotavljanje je odgovorna država ali lokalna skupnost in
- izvaja se po posebnem javnopravnem režimu.«

V novi slovenski pravni ureditvi sam pojem javne službe ni ustavna kategorija, je predmet zakonodaje, v kateri pa ni enovit. Ob uvedbi javnih služb v slovensko zakonodajo leta 1991 so bile le-te, v nasprotju s sedanjim individualnim pristopom, opredeljene na splošen način, saj jih je Zakon o zavodih uvedel na vseh področjih dotedanjih družbenih dejavnosti⁷ (Brezovnik 2008, 16). Javna služba je dejavnost, ki jo kot takšno določi zakon, to pa zato, ker je pri gospodarskih javnih službah⁸ temeljno vodilo za vzpostavitev režima javne službe ugotovitev, da določene dejavnosti iz kateregakoli razloga ni mogoče prepustiti trgu, saj bi lahko na tak način prišlo do tega, da ne bi bil vsem ljudem zagotovljen dostop do življenjsko potrebnih dobrin ali storitev (Virant 2009, 128).

Pirnat (v Virant 2009, 129) navaja več razlogov, zakaj se neka dejavnost z zakonom opredeli za javno službo:

- odsotnost delovanja tržnih zakonitosti (obstoj naravnega monopola, na primer, kadar gre za visoke investicije v infrastrukturo),
- nujnost trajnega opravljanja dejavnosti za normalno življenje ljudi v skupnosti,
- krog uporabnikov dobrin (dobre, ki jih uporabljamo vsi, kolektivno, to so »kolektivne dobrine«, kot so na primer javna razsvetljava, javne ceste ...) in

⁷ 1. člen Zakona o zavodih pravi takole: »Zavodi so organizacije, ki se ustanovijo za opravljanje dejavnosti vzgoje in izobraževanja, znanosti, kulture, športa, zdravstva, socialnega varstva, otroškega varstva, invalidskega varstva, socialnega zavarovanja ali drugih dejavnosti, če cilj opravljanja dejavnosti ni pridobivanje dobička«.

⁸ Pojem bom razložila v poglavju o vrstah javnih služb.

- prisilnost uporabe neke dobrine (uporaba nekaterih javnih dobrin je obvezna, na primer priključitev na kanalizacijo).

3.3.2 Vrste javnih služb

Javne službe lahko razdelimo na gospodarske ali negospodarske, državne ali lokalne in obvezne ali izbirne.

Gospodarske in negospodarske javne službe so določene s posameznimi področnimi zakoni. Zakon o gospodarskih javnih službah (v nadaljevanju ZGJS) in Zakon o zavodih ne določata katere dejavnosti so javne službe, ampak urejata le režim njihovega delovanja.

Gospodarske javne službe

Gospodarske javne službe so dejavnosti na področju varstva okolja, energetike, prometa, komunalnega ter vodnega gospodarstva in na drugih področjih gospodarske infrastrukture. To so dejavnosti, ki pridobijo režim javne službe zato, ker je njihovo zagotavljanje nujno potrebno za zadovoljevanje potreb prebivalstva, trg pa jih iz določenih razlogov ne more zagotavljati, ali jih vsaj ne more zagotoviti v celoti. Razlog za določitev režima javne službe je lahko tudi obvezna uporaba storitve (na primer odvoz komunalnih odpadkov). ZGJS zahteva tudi to, da se gospodarske javne službe določijo s področnimi zakoni (Virant 2009, 132).

Gospodarske javne službe delimo na državne in lokalne. Državne so tiste, za katerih izvajanje je odgovorna država, lokalne pa tiste, za katerih izvajanje so odgovorne lokalne skupnosti (občine ali v prihodnosti mogoče tudi pokrajine). Gospodarske javne službe se delijo še na obvezne ali izbirne. Obvezne so tiste, ki jih država ali lokalna skupnost mora zagotavljati kot javne službe, izbirne pa tiste, ki jih lahko zagotavlja kot javne službe, ni pa nujno. V Sloveniji izbirnih državnih gospodarskih javnih služb ni, so le izbirne lokalne (Virant 2009, 133).

V nadaljevanju si bomo ogledali eno izmed področij, kjer srečamo gospodarske javne službe. Na področju varstva okolja Zakon o varstvu okolja (v nadaljevanju ZVO) v 148. členu določa za obvezne državne gospodarske javne službe naslednje dejavnosti (Virant 2009, 133):

- ravnanje z radioaktivnimi odpadki in njihovo odlaganje,
- sežiganje komunalnih odpadkov,

- ravnanje z živalskimi odpadki,
- izvajanje meritev, pregledovanja in čiščenja kurilnih naprav, dimnih vodov in zračnikov zaradi varstva okolja in učinkovite rabe energije, varstva človekovega zdravja in varstva pred požarom ter
- opazovanje hidroloških, erozijskih, geoloških, seizmoloških ter drugih geofizikalnih pojavov in opazovanje stanja okolja.

V 149. členu pa ZVO (Uradni list RS št. 39/2006) določa tudi obvezne lokalne gospodarske javne službe, med katere uvršča:

1. oskrbo s pitno vodo,
2. odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode,
3. zbiranje in odvoz komunalnih odpadkov,
4. odlaganje ostankov predelave ali odstranjevanje komunalnih odpadkov in
5. urejanje in čiščenje javnih površin.

Lokalne gospodarske javne službe sodijo med najpomembnejše funkcije občine, pogosto jih označujemo s pojmom »komunalne storitve« (Virant 2009, 134).

Negospodarske javne službe

Negospodarske javne službe so dejavnosti na področju vzgoje in izobraževanja, znanosti, kulture, športa, zdravstva, socialnega varstva, otroškega varstva, invalidskega varstva in socialnega zavarovanja. 22. člen Zakona o zavodih določa, da se kot javne službe »opravljajo z zakonom oziroma z odlokom občine ali mesta na podlagi zakona določene dejavnosti, katerih trajno in nemoteno opravljanje zagotavlja v javnem interesu republika, občina ali mesto«.

Virant (2009, 138-139) opisuje tudi nekaj bistvenih razlik med gospodarskimi in negospodarskimi javnimi službami. Razlog za vzpostavitev režima gospodarske javne službe je dejstvo, da določenih dobrin, ki so za prebivalstvo nujne, trg ne more zagotavljati v zadostni meri. Pri negospodarskih javnih službah pa gre za druge razloge. Negospodarske javne službe so odraz servisne vloge države in javnega sektorja – država preko teh javnih služb zagotavlja določene storitve po netržnih pogojih in s tem omogoča dostopnost teh storitev za vse prebivalce. Druga bistvena razlika je v načinu financiranja. Gospodarske javne službe se praviloma financirajo preko cen storitev, negospodarske pa iz javnih sredstev.

3.3.3 Načini izvajanja javnih služb

ZGJS⁹ predvideva naslednje štiri načine izvajanja javnih služb. To so režijski obrat, javni gospodarski zavod, javno podjetje in koncesija. Prvi trije načini spadajo med načine izvajanja gospodarskih javnih služb v režiji, pri koncesiji pa gre za privatizirano izvajanje (Virant 2009, 143). V praksi se pogosto pojavljajo tudi takšne oblike, ki se med seboj prepletajo, na primer vlaganje kapitala z elementi koncesije.

1. Režijski obrat

Režijski obrat se organizira kot nesamostojen ali kot samostojen režijski obrat po predpisih, ki urejajo upravo oziroma službe lokalnih skupnosti. Režijski obrat po izrecni določbi zakona nima lastnosti pravne osebe. To pomeni, da gre v bistvu za upravne organe ali upravne organizacije, kakor se pogosto imenujejo organizacije, ki v okviru državne uprave opravljajo različne proizvodne ali storitvene dejavnosti in pri katerih ne gre za oblastne naloge državne uprave. V tej obliki država očitno sama v svoji režiji tudi v organizacijskem pogledu zagotovi določeno gospodarsko javno službo (Rakočevič 1994, 150-151). Tako nesamostojni kot samostojni režijski obrat sta vezana na upravo oziroma lokalno skupnost. Njegovi dohodki in izdatki so dohodki in izdatki zadevnega proračuna, vendar s to razliko, da je treba pri samostojnem režijskem obratu zagotoviti njihovo ustrezno knjigovodsko evidenco (Klemenčič 1997, 156).

Režijski obrat se oblikuje kot organizacijska enota znotraj ministrstva oziroma občinske uprave. V poštev pride takrat, kadar je zaradi majhnega obsega ali značilnosti javne službe neekonomično ali neracionalno ustanoviti javno podjetje ali

⁹ 7. člen Zakona o gospodarskih javnih službah se glasi: »Republika oziroma lokalna skupnost zagotavlja gospodarske javne službe skladno s 7. členom tega zakona v naslednjih oblikah:

- v režijskem obratu, kadar bi bilo zaradi majhnega obsega ali značilnosti službe neekonomično ali neracionalno ustanoviti javno podjetje ali podeliti koncesijo,
- v javnem gospodarskem zavodu, kadar gre za opravljanje ene ali več gospodarskih javnih služb, ki jih zaradi njihove narave ni mogoče opravljati kot profitne, oziroma če to ni njihov cilj,
- v javnem podjetju, kadar gre za opravljanje ene ali več gospodarskih javnih služb večjega obsega ali kadar to narekuje narava monopolne dejavnosti, ki je določena kot gospodarska javna služba, gre pa za dejavnost, ki jo je mogoče opravljati kot profitno,
- z dajanjem koncesij osebam zasebnega prava,
- z vlaganjem javnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava, kadar je takšna oblika primernejša od oblik iz prejšnjih alinej.

Gospodarski javni zavodi in javna podjetja morajo izdelati program za obvladovanje kakovosti poslovanja, ki ga sprejme ustanovitelj. Koncesionar ali oseba zasebnega prava, ki posluje z javnim kapitalskim vložkom v zadevah izvajanja gospodarske javne službe, posluje v skladu z načinom, predpisanim za opravljanje javne službe.«

podeliti koncesijo. V Sloveniji je režijski obrat izjemno redka oblika izvajanja javnih služb in še to le na lokalni ravni (Virant 2009, 143).

2. **Javni gospodarski zavod**

Javni gospodarski zavod je oblika, ki se ustanovi za opravljanje ene ali več gospodarskih javnih služb, ki jih zaradi njihove narave ni mogoče opravljati kot profitne, oziroma če to ni njihov cilj. Ustanovitelj javnega gospodarskega zavoda je lahko država ali lokalna skupnost. Javni gospodarski zavod je praviloma pravna oseba, lahko tudi brez pravne subjektivitete, in je vključen v upravni organ. Ustanovi se z aktom o ustanovitvi, ki vsebuje vse poglobitve statusne značilnosti (Virant 2009, 143).

V primeru, da javni gospodarski zavod ustanovi več lokalnih skupnosti, se z aktom o ustanovitvi uredijo tudi njihove medsebojne pravice, obveznosti in odgovornosti. Poslovanje in delo javnega gospodarskega zavoda vodi direktor, ki ga imenuje in razrešuje ustanovitelj zavoda ali ga na podlagi javnega razpisa izbere upravni odbor (Klemenčič 1998, 158).

3. **Javno podjetje**

Javno podjetje je najpogostejša oblika izvajanja gospodarskih javnih služb. 6 člen ZGJS določa, da se »gospodarska javna služba izvaja v javnem podjetju, kadar gre za opravljanje ene ali več gospodarskih javnih služb večjega obsega ali kadar to narekuje narava monopolne dejavnosti, ki je določena kot gospodarska javna služba, gre pa za dejavnost, ki jo je mogoče opravljati kot profitno«. Javno podjetje ustanovi država (Vlada) ali lokalna skupnost. (Virant 1998, 138).

Poslovanje in delo javnega podjetja vodi direktor. Tega imenuje in razrešuje ustanovitelj javnega podjetja na podlagi javnega razpisa pod pogoji, na način in po postopku, določenimi s statutom (Klemenčič 1998, 159).

4. **Koncesija**

Koncesija je kot poseben pravni institut relativno mlada. Pojavila se je skupaj z javno službo v francoski upravno-pravni teoriji (Čebulj in Strmecki 2006, 48). ZGJS kot način izvajanja gospodarske javne službe predvideva tudi koncesijo. Koncesija je oblika privatiziranega izvajanja javne službe. Gre za pooblastilo, ki ga podeli država

ali lokalna skupnost osebi zasebnega prava za izvajanje javne službe (Virant 1998, 140).

Pri koncesiji se prepletata podjetniški interes koncesionarja in javni interes, ki ga zastopa država ali lokalna skupnost, ki pri tem nastopa kot koncedent, to je tisti, ki poveri opravljanje javne službe koncesionarju. Koncesionar, ki je lahko fizična ali pravna oseba, opravlja koncesionirano javno službo v svojem imenu in za svoj račun na podlagi pooblastila koncedenta. Koncesionar in koncedent sta med seboj v pooblastilnem razmerju, kar pomeni, da je koncesionar v vsakem primeru omejen v svojem delovanju s pooblastilom, ki mu ga je dal koncedent. Koncesija se podeli s posebnim koncesijskim aktom, s katerim se določijo predmet in pogoji opravljanja gospodarske javne službe. Koncesijski akt je predpis Vlade ali odlok lokalne skupnosti. Ker gre pri koncesiji za način, pri katerem se prepletata javni interes in osebni interes koncesionarja, je na tej točki nujno vprašanje varovanja in zagotavljanja javnega interesa oziroma kako pri tej obliki izvajanja javne službe v vseh pogledih zagotoviti bistvo »javne uprave«. Za opravljanje javne službe je v vsakem primeru odgovorna država ali lokalna skupnost, zato mora ne glede na obliko opravljanja službe in ne glede na subjekt in na status objekta, ki službo opravlja, zagotoviti opravljanje dejavnosti v javnem interesu (Rakočević 1994, 151).

3.3.4 Financiranje javnih služb

1. Financiranje gospodarskih javnih služb

Uporabniki storitev, ki se zagotavljajo z gospodarskimi javnimi službami, plačujejo ceno teh storitev. Cene se ne oblikujejo prosto, temveč ima Vlada pravico določiti ukrepe kontrole cen zaradi doseganja ciljev gospodarske politike in zaradi preprečevanja zlorabe monopolnega položaja. Gospodarske javne službe, s katerimi se zagotavljajo storitve, katerih uporabniki niso določljivi ali katerih uporaba ni izmerljiva, na primer javna razsvetljava, se financirajo iz sredstev proračuna. Poznamo pa tudi kombinirane načine financiranja, kjer uporabniki storitev sicer plačujejo, ampak ne po dejanski uporabi, temveč pavšalno (na primer avtocestne vinjete) (Virant 2009, 165).

2. **Financiranje negospodarskih javnih služb**

Negospodarske javne službe se praviloma financirajo iz javnih sredstev. Kot smo videli pri gospodarskih javnih službah, je to izjema in pride v poštev samo zaradi nezmožnosti ali ekonomske neupravičenosti merjenja uporabe, lahko pa tudi iz socialnih razlogov (subvencioniranje). Financiranje negospodarskih javnih služb je podrejeno predvsem socialnim načelom, saj so le-te izraz socialne vloge države in javnega sektorja nasploh. Negospodarske javne službe se financirajo iz proračuna ali namenskih javnih blagajn (na primer zdravstvena blagajna). Javno financiranje se na nekaterih področjih kombinira s plačilom uporabnikov, ki pa ne predstavlja polne ekonomske cene, temveč delno subvencionirano ceno. Tudi na področju negospodarskih javnih služb poznamo pavšalno plačevanje storitev, to je RTV prispevek (Virant 2009, 167).

3.4 Inšpektorat in inšpekcija

Inšpektorati so oblika upravnega organa za opravljanje inšpekcijskega nadzorstva. Inšpektorati, ki se ustanovljajo na določenem upravnem področju, opravljajo na tem področju samo nadzorno funkcijo (Rakočevič 1994, 188).

Vsaka inšpekcija je pazljiv vpogled v delovanje organa ali organizacije, je kritično preverjanje nečesa s tistim, kar je določeno kot norma, kot standard ravnanja. Delo inšpekcijskih služb je usmerjeno predvsem v preverjanje skladnosti ravnanja pravnih subjektov s predpisi in s tem tudi zagotavljanje, vzdrževanje in izboljšanje standardov izvajanja dejavnosti. Inšpekcija ugotavlja dejstva, preverja dokumentacijo in ravnanje subjektov, da bi s tem preprečila kršenje predpisov ali nesrečo (Brejc 1999, 9).

Potrebno je razlikovati tudi med nadzorom in inšpekcijo. Nadzor je mnogo širši pojem, je del upravne funkcije in je sestavina vodenja. Inšpekcijski nadzor pa je nadzor nad izvajanjem zakonov, podzakonskih aktov in tudi tehničnih standardov. Inšpekcijski nadzor torej zadeva preverjanje zakonitosti ravnanja pravnih subjektov in je lahko določen samo z zakonom. Izvršujejo ga inšpektorji in inšpektorice kot uradne osebe s posebnimi pooblastili (Odlok o ustanovitvi organa skupne občinske uprave – Medobčinski inšpektorat Koroške, 4. čl.). Opredelitev nalog in pristojnosti inšpekcijske službe je stvar zakona in podzakonskih aktov, kar pa ne izključuje možnosti širitve inšpekcijskih nalog kot posledice dogovora med inšpekcijsko službo in upravnim organom. Zaradi posebnega statusa nekaterih služb pa so tudi

inšpekcijske službe nadzorovane. Nadzor inšpekcijskega dela poteka najprej znotraj inšpektoratov, pri občinskih inšpekcijah pa izvaja nadzor župan kot drugostopenjski organ. Nadzor izvajajo še pristojni minister, upravna inšpekcija, sodišča, varuh človekovih pravic in javnost (Brejc 1999, 9-10).

V Sloveniji inšpekcijski nadzor ureja Zakon o inšpekcijskem nadzoru (v nadaljevanju ZIN), ki določa splošna načela inšpekcijskega nadzora¹⁰.

V nadaljevanju bom na praktičnem primeru obravnavala učinkovitost delovanja inšpektorata, zato moram opozoriti tudi na problem učinkovitosti inšpekcijskega nadzorstva, saj le-ta danes zahteva vedno bolj medinšpekcijski pristop glede ugotavljanja vplivov in škodljivosti posledic nekaterih posegov v okolje tako za zdravje človeka kot za higieno okolja. Ne gre spregledati naraščanja disciplinskih kršitev, ki so posledica opuščanja zapovedanih ravnanj po zakonih in predstavljajo potencialno nevarnost za zdravje ljudi in okolje, ne pomenijo pa še konkretnega ogrožanja. Za oblike nadzorstva bo potrebno imeti izdelano infrastrukturo inšpekcijskega aparata in inštrumentov, ki se ne tiče zgolj vodenja postopkov, ampak tudi ugotavljanja materialnih dejstev in kršitev. Za te primere se pri inšpekcijskem nadzorstvu poleg zakonov in predpisov poslužujejo tudi spremljajočih oblik in opravil v postopku, in sicer, analiz, izvedenstva ter predhodnih komisijskih terenskih pregledov, snemanja stanja ter jemanja vzorcev (Strojin 1998, 29).

3.4.1 Inšpekcijske naloge

Inšpekcijske naloge so ene izmed zakonsko – izvršilnih nalog, pri katerih gre najprej za uporabo in izdajo predpisov organizacijskega ali materialnega značaja, nato za upravni nadzor ter nadzor javnega reda in miru, zatem za izdajo listin oziroma potrdil in na koncu še za registracijo dejstev (Čebulj in Strmecki 2006, 43). Pri nadzorno – izvršilnih nalogah gre za skrb za izvrševanje zakonov in drugih predpisov, v kolikor so neposredni izvršilci na primer drugi organi centralne, regionalne oziroma lokalne uprave oziroma privatno – pravni subjekti. Te naloge se izvršujejo z dajanjem pojasnil, izdajo strokovnih navodil za delo oziroma nudenje strokovne pomoči, kakor tudi z izvrševanjem neposrednih nadzorstvenih pooblastil s pomočjo pregledov, inšpekcij, revizij, izvršilnega veta, nadzorstvene pravice v okviru

¹⁰ 1. člen Zakona o inšpekcijskem nadzoru se glasi: »Ta zakon ureja splošna načela inšpekcijskega nadzora, organizacijo inšpekcij, položaj, pravice in dolžnosti inšpektorjev, pooblastila inšpektorjev, postopek inšpekcijskega nadzora, inšpekcijske ukrepe in druga vprašanja, povezana z inšpekcijskim nadzorom«.

instančne kontrole in drugega. Nadzorne naloge so danes tipične naloge v moderni državi (Čebulj in Strmecki 2006, 44).

3.5 Zakonska ureditev javnih služb na lokalni ravni v Sloveniji

3.5.1 Evropska listina lokalne samouprave

Evropska listina lokalne samouprave (v nadaljevanju ELLS) v 6. členu navaja, da lahko »brez vpliva na splošnejše zakonske določbe, lokalne oblasti določijo svoje lastne upravne strukture zaradi prilagoditve krajevnim potrebam in zagotovitve učinkovitega upravljanja«. Nadalje ELLS v svojem 10. členu opredeljuje določbe, ki govorijo o pravici lokalnih oblasti do združevanja, in določa:

(1) Lokalne oblasti imajo pri izvajanju svojih pooblastil pravico sodelovati in v okviru zakona oblikovati konzorcije z drugimi lokalnimi oblastmi za izvajanje nalog skupnega pomena. (2) V vsaki državi se prizna pravica lokalnih skupnosti do združevanja za varstvo in pospeševanje skupnih koristi in do mednarodnega združevanja lokalnih skupnosti. (2) Pod pogoji, ki jih lahko določi zakon, imajo lokalne oblasti pravico do sodelovanja z ustreznimi organi drugih držav.

3.5.2 Zakon o lokalni samoupravi

Zakon o lokalni samoupravi (v nadaljevanju ZLS) dovoljuje občinam, da se povezujejo in s tem omogočajo občanom izboljšano zadovoljevanje njihovih potreb. 6. člen ZLS določa, da lahko »občine med seboj prostovoljno sodelujejo, zaradi skupnega urejanja in opravljanja lokalnih zadev javnega pomena. V ta namen ustanovljajo zveze, lahko združujejo sredstva in v skladu z zakonom ustanovljajo skupne organe ter organe skupne občinske uprave, ustanovljajo in upravljajo sklade, javne zavode, javna podjetja in ustanove«.

V 50. a členu ZLS tudi navaja, da občinska uprava lahko opravlja nadzorstvo nad izvajanjem občinskih predpisov in drugih aktov, s katerimi občina ureja zadeve iz svoje pristojnosti, pri čemer se za opravljanje tega nadzorstva lahko v okviru občinske uprave ustanovi občinska inšpekcija.

3.5.3 Zakon o gospodarskih javnih službah

Področje lokalnih javnih služb ureja tudi Zakon o gospodarskih javnih službah (ZGJS). 2. člen določa, da se zagotavljajo gospodarske javne službe s področja energetike, prometa in zvez,

komunalnega ter vodnega gospodarstva in gospodarjenja z drugimi vrstami naravnega bogastva, varstva okolja ter z zakoni, ki urejajo druga področja gospodarske infrastrukture. Pri zagotavljanju teh javnih dobrin pa je pridobivanje dobička podrejeno zadovoljevanju javnih potreb.

3.5.4 Zakon o varstvu okolja

ZVO je bil sprejet leta 2006 in določa, katere so obvezne občinske gospodarske javne službe na področju varstva okolja, saj le-te službe sodijo med najpomembnejše funkcije občine. Katere so te dejavnosti, sem opisala že v podpoglavju o vrstah javnih služb, zato jih na tem mestu ne bom še enkrat ponavljala.

3.6 Medobčinsko sodelovanje

Medobčinsko sodelovanje institucionalizira sodelovanje med občinami ali drugimi lokalnimi oblastmi v bližini teh skupnosti, ki jih imajo za skupno upravljanje nekaterih pomembnih storitev (Žohar 2008, 85).

Medobčinsko sodelovanje lahko pomaga občinam povečati uspešnost in učinkovitost v izvajanju javnih služb. V primerih, ko občinske obveznosti postajajo kompleksne in vse bolj zahtevne, bi morale občine trajno iskati najboljšo možno pot, da bi skupaj zagotovile in zadovoljevale potrebe svojih občanov (Inter-Municipal Cooperation 2003).

Kadar se občine odločijo za sodelovanje, le-to sestavljajo naslednji elementi (Handbook on Inter-Municipal Partnership and Co-operation for Municipal Government 2002):

- občine si delijo funkcije in obveznosti,
- vsaka občina prispeva človeške, finančne, tehnološke ali materialne vire,
- vse si delijo tveganje, nadzor ter ugodnosti in
- izvajanje javne službe dobi dodano vrednost.

Ponavadi je rezultat sodelovanja občin privarčevanje finančnih sredstev, izboljšano in trajno je izvajanje javnih služb ter povečana zmožnost, da se delijo stroški in strokovno znanje (Handbook on Inter-Municipal Partnership and Co-operation for Municipal Government, 2002).

Ločimo tri glavne modele medobčinskega sodelovanja: (1) Zelo povezan model, pri katerem govorimo o predvsem javno-pravnem modelu s posebnimi medobčinskimi subjekti, ki ima

vnaprej določene ključne funkcije v zvezi z osnovnimi storitvami in upravljanjem virov. Nadzor države je tako s finančnega in pravnega vidika dobro razvit. Pravni okvir je zelo podoben (na primer: Francija, Španija, Portugalska). (2) Gibljiv (fleksibilen) model, ki temelji na neodvisnosti nižje stopnje oblasti. Pragmatično zasnovan tako, da se subjekti lahko odločijo za skupno izvajanje različnih storitev. Ta model temelji na obstoječih enotah kot so združenja, sindikati in podjetja - ali celo na neformalnem sodelovanju - in spada pod običajno pravo; pravo, ki se uporablja, ni specifično za to in nadzor je omejen. Večina pravil ali pogodbenih postopkov, ki veljajo, je določenih v statutih (na primer: Bolgarija, Češka republika, Velika Britanija) in pa (3) vmesni model, ki ga je sprejela večina držav (Žohar, 2008, 85).

Žohar (2008, 85) je izpostavil še dva ključna vidika medobčinskega sodelovanja. To sta funkcionalni in institucionalni vidik. Slednji ima opraviti z vrsto subjekta, avtonomijo članov organa medobčinskega sodelovanja in jamstvom za notranjo demokracijo. Prvi vidik pa ima opraviti z izvršno odgovornostjo, načini upravljanja ureditve (osebja in virov), in končno učinkovitostjo. Medobčinski subjekti so lahko eno- ali bolj pogosto večnamenski. Ti lahko opravljajo tudi funkcije, ki jih prostovoljno prenese posamezna občina članica, ali pa so to prenesene naloge, določene v zakonodaji.

Občina lahko pri opravljanju upravnih nalog sodeluje z drugimi občinami, tako da ustanovijo enega ali več organov skupne občinske uprave. V okviru skupne občinske uprave se lahko zagotovi opravljanje vseh upravnih nalog ter opravljanje nalog komunalnega in inšpekcijskega nadzorstva (Vlaj 2004, 254).

Skupna občinska uprava je ena od oblik medobčinskega sodelovanja. Skupno občinsko upravo ustanovita najmanj dve občini. Tukaj ne gre za oblikovanje skupnega organa, ki bi sprejemal politične odločitve ali zagotavljal njihovo usklajevanje, temveč le za oblikovanje skupnega upravnega aparata, ki »servisira« župane in občinske svete več občin z vsemi ali nekaterimi upravnimi nalogami. V tem primeru gre torej za racionalizacijo organiziranja uprave, ki je v korist vseh občin, ki sodelujejo pri tej obliki povezovanja (Vlaj 2004, 245-255).

Vsebina sodelovanja samoupravnih skupnosti je skupno urejanje in opravljanje lokalnih zadev javnega pomena. Oblike združevanja sredstev v ta namen so zelo različne. To so lahko skupni

organi za usklajevanje nalog občin v zvezi z zagotavljanjem javnih služb¹¹ ter za izvajanje ustanoviteljskih pravic občin do javnega zavoda ali javnega podjetja, ki so ga skupaj ustanovili ali organi skupne občinske uprave, ki izvajajo vse ali posamezne naloge občinske uprave za dvoje, ali več občin¹². Gre za oblike povezovanja zaradi uveljavljanja določenih skupnih interesov, urejanja lokalnih zadev širšega pomena ter zagotavljanja položaja samoupravnih lokalnih skupnosti, na primer v odnosu do državnih organov ali na področju čezmejnega oziroma mednarodnega sodelovanja (Vlaj in Juvan Gotovac 1999, 43).

Vlaj (2004, 255) pravi, da je skupna občinska uprava primerna oblika tudi za organizacijo redarske ali inšpekcijske službe. Skupna občinska uprava se lahko ustanovi za eno od teh dveh področij ali pa za ti dve področji skupaj. V tem primeru lahko govorimo o skupnem nadzornem (inšpekcijskem in redarskem) upravnem organu ali kar o medobčinski inšpekcijski in redarski službi.

4 ŠTUDIJA PRIMERA: MEDOBČINSKI INŠPEKTORAT KOROŠKE

Medobčinski inšpektorat Koroške (v nadaljevanju inšpektorat) je pričel s svojim delovanjem 1. 10. 2009 in deluje na območju celotne koroške regije. Pred tem je že deloval Medobčinski inšpektorat, ki ga je ustanovilo 6 občin zgornje Dravske doline¹³. 4. 9. 2009 pa so Odlok o ustanovitvi organa skupne občinske uprave podpisale še 4 občine Mežiške doline¹⁴. Izjema sta bili Občina Črna na Koroškem in Mestna občina Slovenj Gradec, ki do danes še nista pristopili k inšpektoratu, vendar sta obe občini dali dopise, da želita pristopiti. V inšpektoratu

¹¹ 1. in 3. odst. 61. člena Zakona o lokalni samoupravi se glasita: »Občina zagotavlja opravljanje javnih služb, ki jih sama določi in javnih služb, za katere je tako določeno z zakonom (lokalne javne službe). Opravljanje lokalnih javnih služb zagotavlja občina:

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

Skupni organ opravlja svoje naloge v imenu in za račun občin, ki so ga ustanovile. Sedež organa je v občini, v kateri je sedež javnega zavoda ali javnega podjetja. Strokovne naloge za skupni organ opravlja občinska uprava občine, v kateri je njegov sedež.

¹² 1. odst. 49. člena Zakona o lokalni samoupravi pravi takole: »Občinska uprava opravlja upravne, strokovne, pospeševalne in razvojne naloge ter naloge v zvezi z zagotavljanjem javnih služb iz občinske pristojnosti«.

¹³ Ustanoviteljice so bile Občine Dravograd, Občina Radlje ob Dravi, Občina Muta, Občina Vuzenica, Občina Ribnica na Pohorju in Občina Podvelka.

¹⁴ Pristopile so še Občina Mežica, Občina Mislinja, Občina Prevalje in Občina Ravne na Koroškem.

predvidevajo, da bosta pristopili v začetku leta 2011 (Priloga A). V Prilogi B so predstavljene vse koroške občine glede na velikost in število prebivalcev.

4.1 Področja dela in delovanja inšpektorata

V inšpektoratu nadzorujejo določila občinskih odlokov in drugih splošnih aktov na naslednjih področjih: (1) varstvo okolja, (2) urejenost naselij, (3) ravnanje z odpadki, (4) ravnanje s plodno zemljo, (5) javne poti in druge prometne površine, (6) zelene in druge javne površine, objekti in naprave, (7) vodni viri, potoki in jarki, (8) oskrba naselij z vodo, (9) odvajanje in čiščenje odpadnih in padavinskih voda, (10) označevanje cest, ulic, trgov, naselij in zgradb, (11) neprometni znaki, reklamni napisi in plakatiranje, (12) pokopališki red, (13) tržni red, (14) zimska služba, (15) izobešanje zastav in (16) druga področja, ki so določena s predpisi občine ustanoviteljice ali s predpisi države (Potočnik 2009).

Cilj inšpektorata je zagotavljanje upoštevanja določil občinskih odlokov in s tem zagotavljanje kvalitetnega življenja občanov (Priloga A).

Po besedah mag. Jelke Klemenc, vodje Medobčinskega inšpektorata Koroške, je delo v inšpektoratu sedaj mnogo lažje, saj se ukvarjajo samo z inšpekcijo in se lahko veliko bolj posvečajo tudi izobraževanju na tem področju. Primeri so v različnih občinah zelo podobni, zato se lahko učijo na več primerih (Priloga A).

Zanimalo me je tudi, ali se lahko primerja število postopkov pred in po ustanovitvi inšpektorata, saj bi lahko tudi na tak način preverili učinkovitost dela. Inšpektorat, ki je prej pokrival območje šestih koroških občin je imel zaposlenega enega inšpektorja, ki je bil zadolžen za to območje. V obdobju od leta 1997 do 1999 so občine, ki so pristopile k skupnemu inšpektoratu imele zaposlene svoje inšpektorje. Tako sta na primer občini Ravne na Koroškem in Prevalje imeli vsaka svojega inšpektorja, ki sta pokrivala območje vseh štirih občin Mežiške doline (Priloga A).

Leta 1999 je prenehal izvajati inšpekcijski nadzor inšpektor, ki je bil zaposlen na Občini Ravne na Koroškem, tako je ostala samo še inšpektorica na Občini Prevalje, ki pa je poleg inšpekcijskega nadzora opravljala še druga dela na občini. Vodja inšpektorata meni, da postopkov v količini ne more primerjati z delom prej, saj sedaj pokriva en inšpektor večje območje in večje število ljudi. Prav tako je inšpektor prej, ko je delal samo za eno občino, pokrival še druga področja dela (Priloga A).

Postopki včasih res trajajo bolj dolgo, vendar je vzrok za to v samem vodenju postopka; torej v rokih, vročanju, pritožbah ... Postopek dela je enak kot prej, ko sem delala na Prevaljah, saj je točno določen z zakoni, je pa ugotavljanje samih dejstev hitreje, ker imamo več prakse na podobnih področjih in hitreje ugotovimo dejansko stanje. K hitrejšemu postopku pripomore tudi izmenjava izkušenj samih inšpektorjev. Prav tako imamo sedaj več možnosti preučiti in spoznati zakonodajo, ki ji moramo slediti,

še dodaja vodja inšpektorata (Priloga A).

Vodja inšpektorata je še dejala, da se ji za enkrat trije inšpektorji zdijo dovolj za zagotavljanje učinkovitega delovanja inšpektorata, vendar predvidevajo, da bo po pridružitvi Občine Črna na Koroškem in Mestne občine Slovenj Gradec potrebno zaposliti še četrtega inšpektorja. »Mislim, da bo taka kadrovska zasedba dovolj. Bo pa praksa pokazala, ali bodo potrebne okrepitve,« dodaja mag. Jelka Klemenc (Priloga A).

4.2 Naloge in pristojnosti inšpektorata

Inšpektorat opravlja upravne naloge skupne uprave, to so naloge izvajanja inšpekcijskega nadzora na področjih, ki sem jih navedla v prejšnjem podpoglavju ter naloge sankcioniranja neizvajanja in nespoštovanja teh predpisov. Inšpektorat je od občin ustanoviteljic prevzel naloge in pristojnosti na prej omenjenih področjih.

Pri izvrševanju nalog nastopa inšpektorat kot organ tiste občine ustanoviteljice, v katere krajevno pristojnost zadeva spada. Inšpektorat predstavlja prekrškovni organ občin ustanoviteljic inšpektorata (Odlok o ustanovitvi organa skupne občinske uprave – Medobčinski inšpektorat Koroške, 5. čl.).

Strokovne in tehnične naloge za inšpektorat opravlja občinska uprava sedežne občine, tj. Občine Dravograd. Župani ostalih občin ustanoviteljic pa sprejmejo dogovor o vrsti in obsegu nalog inšpektorata in financiranju ter razdelitvi obveznosti med občinami ustanoviteljicami (Odlok o ustanovitvi organa skupne občinske uprave – Medobčinski inšpektorat Koroške, 12. čl.).

4.3 Vodenje inšpektorata

Inšpektorat vodi in predstavlja vodja inšpektorata, ki ima status uradnika na položaju, in ga na podlagi izvedenega javnega natečaja imenuje župan Občine Dravograd, po predhodnem

soglasju županov ostalih občin ustanoviteljic. Naloge vodje inšpektorata so (Odlok o ustanovitvi organa skupne občinske uprave – Medobčinski inšpektorat Koroške, 10. čl.): (1) predstavlja inšpektorat navzven, (2) organizira opravljanje nalog inšpektorata, (3) opravlja organizacijske naloge, ki so potrebne za redno, pravočasno, strokovno in učinkovito delo, (4) zaposlenim v sklopu inšpektorata daje splošna navodila v zvezi z izvajanjem nadzora, (5) nastopa pred občinskimi sveti posameznih občin in na zahtevo svetov ali njihovih delovnih teles podaja poročila in (6) izvršuje najzahtevnejši inšpekcijski nadzor.

Oseba, ki je bila izbrana za vodjo inšpektorata, je bila premeščena z Občine Prevalje, kjer je poleg inšpekcijskega nadzora opravljala še druga dela v upravi. V inšpektoratu sta poleg vodje inšpektorata zaposlena še inšpektor, ki je bil zaposlen na inšpektoratu, ki je pred tem deloval na območju zgornje Dravske doline, in na novo zaposlena sodelavka, ki se pripravlja na izpit za inšpektorja (Priloga A).

4.4 Financiranje inšpektorata

Sredstva za delo inšpektorata občine ustanoviteljice zagotavljajo v svojih proračunih, in sicer ob upoštevanju kriterija števila prebivalcev posamezne občine. Občine ustanoviteljice zagotavljajo sredstva za inšpektorat v finančnih načrtih svojih občinskih uprav pod posebno postavko. Le-te so dolžne kriti stroške strokovnih in tehničnih nalog in stroške uporabe prostora ter opreme inšpektorata. Inšpektorat je neposredni uporabnik proračuna sedežne občine, tj. Občine Dravograd (Odlok o ustanovitvi organa skupne občinske uprave – Medobčinski inšpektorat Koroške, 14. čl.).

Kot mi je povedala vodja inšpektorata (Priloga A), je ustanovitev skupnega organa za občine finančno veliko boljše kot prej, saj so stroški bistveno nižji, ne smem pa pozabiti tudi na dejstvo, da se določen del stroškov sofinancira iz državnega proračuna (v višini 50 % deleža). Slednje navaja prav Zakon o financiranju občin (v nadaljevanju ZFO), saj v 26. členu določa, da se občini v tekočem letu lahko zagotovijo dodatna sredstva iz državnega proračuna, in sicer v višini 50 odstotkov v preteklem letu realiziranih odhodkov njenega proračuna za financiranje, v skladu z zakonom organiziranega skupnega opravljanja posameznih nalog

občinske uprave. Občina je do teh sredstev upravičena za opravljanje tistih nalog¹⁵, ki se opravljajo za dve ali več občin, in jih opravljajo zaposleni, ki izpolnjujejo z zakonom določene pogoje strokovne izobrazbe.

Na tem mestu bi navedla podatek iz ankete, ki jo je izvedel Igor Erker (2010) med župani in direktorji občinskih uprav manjših občin. S trditvijo, da je »Sofinanciranje skupne občinske uprave s strani države pomemben faktor pri odločitvi za skupno občinsko upravo«, se je strinjala večina vprašanih. Po Erkarjevem (2010, 118) mnenju je to pokazatelj želje po ohranitvi sofinanciranja skupnih občinskih uprav s strani države, ki hkrati izraža prepričanje, da je najpomembnejši vir prihranka sofinanciranje s strani države. Prav zaradi tega se lahko povezovanje v skupne občinske uprave pojavlja zaradi prenosa stroškov na državno raven in ne toliko zaradi dejanske racionalizacije in kakovostnejšega izvajanja posameznih nalog. »Seveda je pa treba poudariti, da nekatere majhne občine nekaterih zakonsko določenih nalog sploh ne bi izvajale, če ne bi obstajala možnost povezovanja v skupne občinske uprave in sofinanciranja s strani države,« zaključuje Erker (2010, 118).

Po besedah mag. Jelke Klemenc je finančnih sredstev vedno premalo in bi jih tudi na inšpektoratu potrebovali več. »Na primer za računalniško opremo – programe. Mi sicer imam dokaj dobro osnovno opremo, tako da lahko normalno delamo. Radi pa bi imeli še dodatno, ki bi nam sigurno olajšala (administrativno) delo,« je še dodala.

Poudariti je potrebno, da je učinek dela medobčinske inšpekcije na varnost ljudi, urejenost okolja in bolj zdravo okolje težko finančno oceniti, ker ni mogoče predvideti, kakšna škoda bi nastala, če inšpekcija ne bi delovala, oziroma če bi delovala premalo učinkovito. Prav tako je težko finančno oceniti učinek specializacije in večje strokovnosti (manj napak, pritožb, postopki se uspešno zaključijo ...) (Bezjak 2009).

4.5 Nadzor nad delom inšpektorata

Glede na to, da sem predstavila izvajanje nadzora nad upoštevanjem občinskih predpisov, pa si pogledjmo še, kdo izvaja nadzor nad delom inšpektorata. Čeprav je delovanje občinske

¹⁵ 2. odstavek 26. člena Zakona o financiranju občin določa naslednje posamezne naloge: (1) naloge občinskega inšpekcijskega nadzorstva in občinskega redarstva, (2) naloge notranjega finančnega nadzora in proračunskega računovodstva, (3) upravne ter strokovne naloge na področju urejanja prostora ter (4) naloge na področju zagotavljanja in izvajanja javnih služb.

samouprave avtonomno, so vendarle tako kot državni organi tudi organi lokalnih skupnosti dolžni ravnati po zakonu, to pa je tisto, kar nadzorujejo državni organi (Kaučič in Grad 2007, 345). Nadzor državnih organov nad delovanjem organov lokalnih skupnosti ureja že Ustava Republike Slovenije v svojem 144. členu, ki določa, da v zadevah, ki so v izvorni pristojnosti lokalnih skupnosti, opravljajo državni organi nadzor le nad zakonitostjo dela organov teh skupnosti (Ustava Republike Slovenije, 144. člen).

Nadzor nad delom inšpektoratov opravlja upravna inšpekcija. Mag. Jelka Klemenc mi je povedala, da upravna inšpekcija izvaja nadzor nad pravilnostjo postopkov, če dobijo kakšno prijavo, na primer, če se stranka pritoži nad delom inšpektorja. Kot je pojasnila: »Nadzor nad našim delom seveda opravljajo tudi občine ustanoviteljice vsaka za svoje področje.« (Priloga A). Dodala je še:

Nadzor nad pravilno porabo sredstev pa dela Računsko sodišče, vendar v sklopu nadzora financ Občine Dravograd, ker inšpektorat ni samostojna pravna oseba, ampak smo del njihovega proračuna. Enako velja tudi za vse druge revizije – če delajo revizijo poslovanja Občine Dravograd, med »gledane« zadeve spada tudi naš inšpektorat. Tudi če revidirajo poslovanje ostalih občin ustanoviteljic, je posredno predmet pregleda inšpektorat, ker občine odvajajo sredstva zanj.

5 SKLEP

V diplomskem delu sem obravnavala izvajanje skupnih javnih služb koroških občin. Zanimalo me je tudi inšpekcijsko nadzorstvo in inšpekcija, saj je bilo moje diplomsko delo hkrati študija primera, kjer sem obravnavala ustanovitev in delovanje Medobčinskega inšpektorata Koroške. Posebno pozornost sem namenila tudi učinkovitosti delovanja inšpektorata, saj me je zanimalo, ali inšpektorat izvaja učinkovit inšpekcijski nadzor glede na dodeljene finančne in kadrovske vire v določenem časovnem obdobju.

V metodološkem načrtu sem si zastavila cilj in hipotezo, ki sem jo s pomočjo izbranih metod in tehnik preverjala tekom diplomskega dela. Hipoteza se je glasila: »Izvajanje inšpekcijskega nadzora na območju Koroške je z ustanovitvijo Medobčinskega inšpektorata Koroške učinkovitejše, saj inšpektorat za delo porabi manj finančnih, kadrovskih in časovnih virov v primerjavi s prejšnjim načinom izvajanja inšpekcijskega nadzora.«

Zanimalo me je, ali občine ustanoviteljice porabijo manj finančnih sredstev za ustanovitev in delovanje skupnega organa, kot če bi to delo opravljala vsaka občina sama, še posebej če bi imela vsaka občina zaposlenega svojega inšpektorja. Kot sem že opisala, je pred ustanovitvijo Medobčinskega inšpektorata Koroške deloval Medobčinski inšpektorat, ki je pokrival območje zgornje Dravske doline, torej območje šestih občin. Od leta 1999 naprej pa je za celotno Mežiško dolino bila zadolžena ena inšpektorica, ki je bila zaposlena na Občini Prevalje in je poleg inšpekcijskega nadzora opravljala še druga dela v občinski upravi. Za ustanovitev in delovanje skupnega organa občinske uprave 50 odstotkov finančnih sredstev namenja tudi država, kar pomeni, da morajo občine ustanoviteljice pokrivati le polovico stroškov dela inšpektorata.

V inšpektoratu so zaposleni trije inšpektorji, od tega sta bila dva premeščena s prejšnjih delovnih mest, kjer sta opravljala inšpekcijski nadzor. V občinah ustanoviteljicah ni bilo zaposlenih več inšpektorjev, zato so morali zaposliti še tretjo osebo, ki se trenutno pripravlja na inšpekcijski izpit.

Pri primerjavi poteka postopkov po ustanovitvi inšpektorata ni prišlo do kakšnih sprememb, saj je postopek določen z Zakonom o inšpekcijskem nadzoru, Zakonu o prekrških in Zakonu o splošnem upravnem postopku. Prišlo pa je do sprememb v ugotavljanju dejanskega stanja, saj je glede na to, da inšpektorji delujejo na širšem območju, se srečujejo s podobnimi primeri in

imajo izkušnje z večjim številom primerov, posledično tudi ugotavljanje dejanskega stanja hitreje.

Na koncu naj poudarim še to, da je učinkovitost delovanja inšpektorata težko meriti, saj ne vemo, kakšne bi bile posledice, če se inšpekcija sploh ne bi izvajala. Pri mojem konkretnem primeru je bila težava tudi ta, da inšpektorat ne deluje niti eno leto in še niso izdali letnega poročila. Prav zaradi tega je bilo torej nemogoče pridobiti konkretne podatke, saj še niso ovrednotili svojega dela, letno poročilo bodo namreč izdali šele na začetku leta 2011 za letošnje leto. To je tudi razlog, da svoje hipoteze ne morem potrditi, niti zavrniti, saj ne morem z gotovostjo trditi, da je delo učinkovitejše. Vse občine ustanoviteljice namreč krijejo stroške dela inšpektorata, pomemben podatek je le ta, da 50 odstotkov tega prispeva država. Finančnih sredstev je za nemoteno delo dovolj, vendar bi za učinkovitejše delo potrebovali še več. Pri kadrovski zasedbi lahko samo po besedah mag. Jelke Klemenc sklepam, da so trije inšpektorji dovolj za območje desetih koroških občin, štirje pa, če se pridružita še ostali dve koroški občini. Le pri ugotavljanju stanja in dejstev se je po besedah vodje inšpektorata časovno obdobje skrajšalo, predvsem zaradi podobnih primerov in več izkušenj inšpektorjev.

V kratkem se jim bosta pridružili tudi Občina Črna na Koroškem in Mestna občina Slovenj Gradec. Menim, da bo takrat delo inšpektorata še bolj učinkovito, saj bodo inšpektorji imeli še več izkušenj, prav tako pa bodo tudi nadaljnje primerjave lažje, saj se bodo lahko primerjale vse koroške občine. Po preteku daljšega obdobja bo tudi samo delo postalo bolj kontinuirano. Takrat se bo pokazalo, ali potrebujejo še več inšpektorjev ali so trije oziroma štirje dovolj za učinkovito izvajanje inšpekcijskega nadzora na celotnem območju Koroške. Upajmo, da bodo pridobili več finančnih sredstev, ki jim bodo zagotovila nakup najnovejše opreme in programov, saj bi se na ta način lahko zagotovila še večja učinkovitost njihovega dela.

6 LITERATURA

- Bezjak, Zdenka. 2009. Ekonomska upravičenost delovanja skupne občinske uprave na Ptuju. V *II. Posvet: Delovanje skupnih občinskih uprav v Sloveniji*, ur. Franci Žohar, 29-43. Celje: Skupnost občin Slovenije, Združenje občin Slovenije in Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
- Bohinc, Rado. 2005. *Osebe javnega prava: javni zavodi, javna podjetja, javne agencije, javni skladi*. Ljubljana: GV Založba.
- Brejc, Miha. 1999. Občinske inšpekcijske službe. V *Občinske inšpekcije*, ur. Stane Vlaj, 9-18. Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo pri Visoki upravni šoli.
- Brezovnik, Boštjan. 2008. *Izvajanje javnih služb in javno-zasebno partnerstvo*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.
- Čebulj, Janez in Mik Strmecki. 2006. *Upravno pravo*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Erker, Igor. 2010. Majhne občine in povezovanje v skupno občinsko upravo: Analiza ankete. V *III. Posvet: Delovanje skupnih občinskih uprav v Sloveniji*, ur. Franci Žohar, 112-122. Ptuj: Skupnost občin Slovenije, Združenje občin Slovenije in Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
- Evropska listina lokalne samouprave*. 1996. Dostopno prek: http://www.coe.si/sl/dokumenti_in_publicacije/konvencije/122/ (5. september 2010).
- Grdešić, Ivan. 2006. *Osnove analize javnih politik*. Zagreb: Fakulteta političkih znanosti.
- Grinstein, Amir in Udi Nisan. 2009. Demarketing, Minorities, and National Attachment. *Journal of Marketing* (73). Dostopno prek: <http://web.ebscohost.com.nukweb.nuk.uni-lj.si/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=2&hid=8&sid=eb972b7c-38c6-4021-b94e-0b6c606fcfd%40sessionmgr11> (29. avgust 2010).
- Haček, Miro in Irena Bačlija. 2007. *Sodobni uslužbenski sistemi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Haček, Miro, Marjan Brezovšek in Irena Bačlija, ur. 2008. *Upravljaljska sposobnost in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

- Handbook on Inter-Municipal Partnership and Co-operation for Municipal Government.* 2002. Dostopno prek: http://www.gov.ns.ca/snsmr/muns/workshops/PDF/MunicipalCooperation_Seminar/Intermunicipal_report.pdf (2. september 2010).
- Inter-municipal Cooperation.* 2003. Dostopno prek: <http://www.osc.state.ny.us/localgov/pubs/lmgm/intermunicipal.pdf> (2. september 2010).
- Kaučič, Igor in Franc Grad. 2007. *Ustavna ureditev Slovenije*. Ljubljana: GV Založba.
- Kaul, Inge. 2001. Global Public Goods: What Role for Civil Society? *Nonprofit and voluntary sector quarterly* (30). Dostopno prek: <http://nvs.sagepub.com.nukweb.nuk.uni-lj.si/content/30/3/588.full.pdf+html> (27. avgust 2010).
- Klemenc, Jelka. 2010. Intervju z avtorico. Dravograd, 6. september.
- Klemenčič, Tone. 1997. *Komunalno gospodarstvo*. Ljubljana: Svetovalni center d.o.o.
- Majchrzak, Ann. 1984. *Methods for policy research*. Newbury Park, London, New Delhi: Sage Publications.
- Milunovič, Vilma. 2009. Pregled sistema financiranja občin v zadnjem desetletju. V *Lokalna demokracija III: Ob petnajsti obletnici ponovne uvedbe lokalne samouprave v Republiki Sloveniji*, ur. Miro Haček, 173-197. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Odlok o ustanovitvi organa skupne občinske uprave – Medobčinski inšpektorat Koroške*. Ur. L. RS 69/2009. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=93674> (30. avgust 2010).
- Pal, Leslie. 1987. *Public Policy Analysis*. New York, London, Sydney, Toronto: Methuen Publication.
- Rakočevič, Slobodan. 1994. *Državna uprava: vloga, položaj, organizacija, delovanje*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Strojin, Anton. 1998. *Inšpekcija in okolje*. Ljubljana: Visoka šola za zdravstvo.
- Stvarnopravni zakonik (SPZ)*. Ur. l. RS 87/2002. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200287&stevilka=4360> (26. avgust 2010).

- Ustava Republike Slovenije* (URS). Ur. l. RS 33/1991. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=61579&part=&highlight=ustava> (26. avgust 2010).
- Potočnik, Karin. 2009. Črna in Slovenj Gradec nista pristopila k medobčinskemu inšpektoratu. *Večer*, 27. avgust. Dostopno prek: <http://www.vecer.com/clanekkor2009082705463366> (5. september 2010).
- Virant, Gregor. 1998. *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- 1999. Skupna (medobčinska) redarska in inšpekcijska služba. V Občinske inšpekcije, ur. Stane Vlaj, 18-24. Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo pri Visoki upravni šoli.
- 2009. *Javna uprava*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Vlaj, Stane in Vesna Juvan Gotovac. 1999. *Predpisi o lokalni samoupravi*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Vlaj, Stane. 2004. *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Zakon o financiranju občin* (ZFO-1). Ur. l. RS 123/2006. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2006123&stevilka=5268> (26. avgust 2010).
- Zakon o gospodarskih javnih službah* (ZGJS-1). Ur. l. RS 32-1993. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=199332&stevilka=1350> (20. avgust 2010).
- Zakon o inšpekcijskem nadzoru* (ZIN-UPB1). Ur. l. RS 43/2007. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200743&stevilka=2353> (28. avgust 2010).
- Zakon o lokalni samoupravi* (ZLS-UPB-2). Ur. l. RS 94/2007. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200794&stevilka=4692> (20. avgust 2010).
- Zakon o varstvu okolja* (ZVO-1-UPB1). Ur. l. RS 39/2006. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=72890&part=&highlight=zakon+o+varstvu+okolja> (20. avgust 2010).
- Zakon o zavodih* (ZZ-1). Ur. l. RS 12/1991. Dostopno prek: http://www.orm.sik.si/katalog/zakon_o_zavodih.pdf (25. avgust 2010).

Žohar, Franci. 2010. Medobčinsko sodelovanje v državah članicah Sveta Evrope. V *III. Posvet: Delovanje skupnih občinskih uprav v Sloveniji*, ur. Franci Žohar, 83-105. Ptuj: Skupnost občin Slovenije, Združenje občin Slovenije in Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko.

Priloga A: Intervju z mag. Jelko Klemenc, vodjo Medobčinskega inšpektorata Koroške

- 1. 4. 9. 2009 so k inšpektoratu pristopile 4 koroške občine, 1. 10. 2009 je začel delovati Medobčinski inšpektorat Koroške. Mi lahko poveste, kako je inšpekcijsko delo potekalo pred tem, saj, če se ne motim, ste bili pred tem zaposleni kot inšpektorica na Občini Prevalje?**

»Medobčinski inšpektorat Koroške je torej pričel delovati 1. 10. 2009. Sedež ima v Dravogradu, v njem pa smo trenutno 3 zaposleni – 2 inšpektorja, od tega je 1 vodja inšpektorata, in sodelavka, ki se pripravlja na izpit za inšpektorja. Pred tem je v Dravogradu že deloval Medobčinski inšpektorat, ki je pokrival 6 občin (Dravograd, Radlje ob Dravi, Muta, Vuzenica, Ribnica na Pohorju in Podvelka). V njem je bil zaposlen 1 inšpektor, ki je bil premeščen v Medobčinski inšpektorat Koroške. Občina Prevalje je imela od svojega nastanka leta 1999 zaposleno inšpektorico (to sem bila jaz), ki je opravljala tudi še nekatera druga dela v upravi. Pred nastankom Občine Prevalje sem bila kot inšpektorica zaposlena v upravi Občine Ravne – Prevalje. Že takrat sem pokrivala tudi področje Občine Mežica. Ob nastanku Medobčinskega inšpektorata Koroške sem bila premeščena v Dravograd. V obdobju od leta 1997 do 1999 sva dva inšpektorja v Občini Ravne – Prevalje pokrivala vse štiri občine Mežiške doline, inšpekcijo so imeli tudi v Občini Dravograd, ostale koroške občine pa niso imele inšpektorjev. Ko je prenehal delati inšpektor, ki je bil zaposlen na Občini Ravne na Koroškem, po letu 1999, je brez inšpekcije ostala Občina Ravne na Koroškem, že nekaj let prej pa tudi Občina Črna na Koroškem, ki jo je tudi pokrival ta inšpektor. Če povzamem: v času pred letom 1999 so imele inšpekcijo samo občine Mežiške doline – Občina Ravne-Prevalje, Občina Mežica in Občina Črna na Koroškem. Kasneje sta ostali brez inšpektorja Občina Ravne na Koroškem in Občina Črna na Koroškem. Imeli sta jo Občina Prevalje in Občina Mežica, dobile pa so jo tudi Občina Dravograd, Občina Radlje ob Dravi, Občina Muta, Občina Vuzenica, Občina Ribnica na Pohorju in Občina Podvelka. Občina Slovenj Gradec in Občina Mislinja pa je sploh nista imeli.«

- 2. Rekli ste, da ste v inšpektoratu zaposleni trije. Menite, da je to zadostno število inšpektorjev za zagotovitev učinkovitega inšpekcijskega nadzora na območju celotne Koroške? Ali bi za učinkovitejše delo potrebovali več kadrovskih virov?**

»Zaenkrat smo trije inšpektorji dovolj. Ko se bosta pridružili še Občina Črna na Koroškem in Mestna občina Slovenj Gradec, pa predvidevamo zaposlitev še četrtega inšpektorja. Mislim, da bo taka kadrovska zasedba dovolj. Bo pa praksa pokazala, ali bodo potrebne okrepitve.«

3. Ali je sedaj delo lažje usklajevati, glede na to da vse poteka na enem mestu?

»Sedaj je delo veliko lažje, saj se v Medobčinskem inšpektoratu Koroške ukvarjamo samo z inšpekcijo in se zato lahko veliko bolj posvečamo tudi izobraževanju na tem področju. Prav tako se učimo na primerih, saj so problemi v vseh občinah podobni.«

4. Pri prebiranju literature in člankov sem prebrala, katera so področja dela inšpektorata, nikjer pa nisem našla na cilje inšpektorata. Mi lahko poveste kaj več o tem?

»Cilj inšpektorata je zagotavljanje upoštevanja določil občinskih odlokov in s tem zagotavljanje kvalitetnega življenja občanov.«

5. Ali je postopek pri inšpekcijskem nadzoru sedaj drugačen, glede na to, da vse postopke izvajate iz enega mesta, kot pa prej, ko ste bili še zaposleni na Občini Prevalje? Ali mogoče poteka kaj hitreje, saj, kot ste že prej omenili, se na območju različnih občin dogajajo podobne kršitve?

»Postopkov količinsko ne morem primerjati z delom prej, saj sedaj pokriva en inšpektor večje območje in večje število ljudi. Prav tako je inšpektor prej, ko je delal samo za eno občino, pokrival še tudi druga področja dela. Postopki včasih res trajajo bolj dolgo, vendar je vzrok za to v samem vodenju postopka (roki, vročanja, pritožbe ...). Postopek je enak kot prej, ko sem delala na Prevaljah, saj je točno določen z zakoni (Zakon o inšpekcijskem nadzoru in Zakon o prekrških ter Zakon o splošnem upravnem postopku). Je pa samo ugotavljanje dejstev hitrejše, ker imamo več prakse na podobnih področjih in hitreje ugotovimo dejansko stanje. K hitrejšemu postopku sigurno pripomore tudi izmenjava izkušenj samih inšpektorjev. Prav tako imamo sedaj več možnosti preučiti in spoznati zakonodajo, ki ji moramo slediti.«

6. V Odloku o ustanovitvi je zapisano, da financiranje inšpektorata poteka po kriteriju števila prebivalcev posamezne občine. Menite, da so sedaj občine ustanoviteljice finančno kaj bolj ali manj obremenjene kot prej? Pri tem je verjetno pomembno

tudi to, da je za delo inšpektorata za nekaj časa zagotovljenih tudi nekaj finančnih sredstev iz proračuna RS, in sicer za ustanovitev skupnega organa več občin?

»Finančno je taka organizacija inšpekcije za občine vsekakor bolj ugodna, saj so stroški bistveno nižji, še posebej ob upoštevanju dejstva, da določen del stroškov sofinancira država s 50 % deležem.«

7. Ali bi za učinkovitejše delo potrebovali več finančnih sredstev?

»Finančnih sredstev je vedno premalo in tudi mi bi potrebovali več. Na primer za računalniško opremo – programe. Mi imamo osnovno opremo dokaj dobro, tako da lahko normalno delamo. Radi pa bi imeli še dodatno, ki bi nam sigurno olajšala (administrativno) delo.«

8. K inšpektoratu nista pristopili občini Črna na Koroškem in Slovenj Gradec in vsaka je navedla tudi razloge za to. Našla sem podatek, da Mestna občina Slovenj Gradec želi pristopiti, tako da me zanima, ali se bo to zgodilo v kratkem, in če o tem razmišlja tudi Občina Črne na Koroškem?

»Pristop preostalih dveh občin k inšpektoratu že poteka. Občini Črna na Koroškem in MO Slovenj Gradec sta na inšpektorat poslali dopise, da želita pristopiti k Medobčinskemu inšpektoratu Koroške. Na osnovi tega so občinski sveti vseh 10 občin ustanoviteljic inšpektorata sprejeli sklepe, da se strinjajo s pristopom, to je namreč del postopka pristopa novih občin k inšpektoratu. Na osnovi teh sklepov smo pripravili odlok o prenehanju prejšnjega odloka in nov odlok o delovanju inšpektorata. Odloke smo uskladili s Službo Vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko in jih bomo sedaj poslali na vse občine, da jih bodo obravnavali njihovi občinski sveti. Če jih bodo vsi svet sprejeli, bomo nato pripravili še nov dogovor županov in vse akte, ki jih moramo imeti (akt o sistemizaciji ...)«.

9. Glede na to, da sami izvajate nadzor nad upoštevanjem predpisov, me zanima, kdo pa izvaja nadzor nad delom inšpektorata?

»Nadzor nad delom inšpektoratov opravlja upravna inšpekcija. Lahko si ogledate njihovo stran na strani Ministrstva za javno upravo. Na njihovi strani so objavljena tudi poročila o njihovem delu. Nadzor nad pravilno porabo sredstev pa dela Računsko sodišče, vendar pri nadzoru financ Občine Dravograd, ker inšpektorat ni samostojna pravna oseba, ampak del njihovega proračuna. Enako velja tudi za vse druge revizije – če delajo

revizijo poslovanja Občine Dravograd, med »gledane« zadeve spada tudi naš inšpektorat. Tudi če revidirajo poslovanje ostalih občin ustanoviteljic, je posredno predmet pregleda inšpektorat, ker občine odvajajo sredstva zanj«.

10. Med brskanjem na spletu nisem našla letnega poročila inšpektorata. Ga nameravate kmalu izdati?

»Letnega poročila še nimamo, ker ga bomo pripravili za letošnje leto v začetku naslednjega leta (lani smo začeli z delom šele v oktobru). To poročilo smo v skladu z odlokom dolžni predstaviti občinskim svetom občin ustanoviteljic«.

Priloga B: Tabela koroških občin

Tabela 1: Koroške občine glede na velikost in število prebivalcev

Občina	km ²	število prebivalcev
Dravograd	105	9. 041
Mežica	26	3. 704
Mislinja	112	4. 703
Muta	39	3. 528
Podvelka	104	2. 608
Prevalje	58	6. 741
Radlje ob Dravi	94	6. 162
Ravne na Koroškem	63	11. 722
Ribnica na Pohorju	59	1. 228
Vuzenica	50	2. 748
Črna na Koroškem	156	3. 634
Slovenj Gradec	174	16. 662
Skupaj	1040	72. 481

Vir: Statistični urad Republike Slovenije: 13. December 2008.