

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Jerneja Babič

**Vloga območnih razvojnih partnerstev v Sloveniji: primer ORP
Spodnje Podravje in ORP za območje Zgornje Savinjske in
Šaleške doline (Sa-ša)**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2013

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Jerneja Babič

Mentorica: doc. dr. Irena Bačlija

**Vloga območnih razvojnih partnerstev v Sloveniji: primer ORP
Spodnje Podravje in ORP za območje Zgornje Savinjske in
Šaleške doline (Sa-ša)**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2013

*Največja nagrada za človekov trud ni tisto, kar bo zanj dobil,
temveč tisto, kar bo postal.
(John Ruskin)*

*Na tem mestu se želim zahvaliti mentorici doc. dr. Ireni Bačlija
za strokovno pomoč, usmerjanje in nasvete pri izdelavi magistrskega dela.*

*Hvala moji družini, ki mi je ves čas študija stala ob strani
in me na tej poti podpirala.*

*In, nenazadnje, hvala tudi partnerju Mihi
za razumevanje, potrpežljivosti in moralno oporo.*

Vloga območnih razvojnih partnerstev v Sloveniji: primer ORP Spodnje Podravje in ORP za območje Zgornje Savinjske in Šaleške doline (Sa-ša)

Po ustavi Republike Slovenije prebivalci uresničujejo lokalno samoupravo v občinah in drugih samoupravnih lokalnih skupnostih, tudi pokrajinah, ki pa pri nas še niso zaživele. Ker Slovenija še nima vzpostavljene druge ravni lokalne samouprave, občine tako predstavljajo osnovni gradnik za pospeševanje skladnega regionalnega razvoja. Vendar pa se občinam vse od njihovega nastanka sredi 90. let prejšnjega stoletja očita prevelika razdrobljenost, posledica česar je veliko število (pre)majhnih občin. Finančna nesamostojnost ter upravljavska nesposobnost takih občin na eni strani, hkrati pa neuresničevanje načela subsidiarnosti ter nujnost decentralizacije Slovenije na drugi, so pogosto tisti razlogi, ki so botrovali odločitvi občin za medobčinsko sodelovanje z namenom doseganja vzajemnih koristi. Ena od oblik povezovanja občin in drugih razvojnih partnerjev na določenem območju je tudi institut območnega razvojnega partnerstva (v nadaljevanju ORP), ki se zaradi obstoječe odsotnosti vmesne ravni lokalne samouprave pojavlja kot alternativna rešitev oziroma ena od možnih poti do hitrejšega razvoja občin ter učinkovitega uresničevanja razvojnih potreb subregije. V magistrskem delu tako poskušamo skozi analizo primerov ORP Spodnje Podravje in ORP Saša pojasniti, kakšna je njihova vloga v subregijskem prostoru, ter odgovoriti na vprašanje, ali so ORP sploh potrebna, glede na dejstvo, da na regionalni ravni že obstajajo nekatere institucije (regionalne razvojne agencije), ki to vlogo bolj ali manj uspešno opravljajo.

Ključne besede: lokalna samouprava, skladen regionalni razvoj, medobčinsko sodelovanje, območno razvojno partnerstvo

The role of regional development partnerships in Slovenia: The case of RDP Spodnje Podravje and RDP for Zgornje Savinjska and Šaleška dolina (Saša)

According to the Constitution of the Republic of Slovenia, residents exercise local self-government in municipalities and other local communities. This also applies for regions, although in Slovenia they have not been formed yet. Because Slovenia does not have a second level of local self-government, municipalities represent a basic foundation for the acceleration of coordinated regional development. Since their formation in the nineties of the 20th century, municipalities have been dealing with fragmentation, which results in a large number of municipalities that are too small in size. Financial dependence and administrative incapability of such municipalities on one hand, and the failure to carry out the subsidiarity principle and a necessity to decentralize Slovenia on the other, are often considered as the reasons for intermunicipal cooperation, which is done to gain mutual benefits. Due to the existing absence of an intermediate level of local self-government, one of the alternative solutions can be obtained through municipal cooperation in regional development partnership (hereinafter: RDP). This would cause faster municipal development and efficient realization of the sub-region's development potential. The master's thesis tries to explain their role on the sub-region level through the analysis of RDP Spodnje Podravje and RDP Saša. It also tries to find an answer, if the RDP are even necessary regarding the fact that some institutions on the regional level (regional development agencies) already, more or less efficiently, perform this role.

Key words: local self-government, balanced regional development, intermunicipal cooperation, regional development partnership

KAZALO VSEBINE

1	UVOD	8
2	METODOLOŠKI DEL	9
2.1	Opredelitev teme.....	9
2.2	Relevantnost, cilji in pomen magistrskega dela	11
2.3	Postavljene teze in raziskovalna vprašanja.....	13
2.4	Raziskovalna metodologija.....	15
2.5	Potek raziskave	18
3	TEORETIČNA IZHODIŠČA	19
3.1	Opredelitev osnovnih pojmov	19
3.1.1	Lokalna samouprava	19
3.1.2	Lokalna skupnost.....	21
3.1.3	Občina	22
3.1.3.1	<i>Vprašanje optimalne velikosti občin in problematika (pre)majhnih občin</i>	24
3.1.3.2	<i>Financiranje obveznih nalog občine</i>	27
3.1.4	Regija kot druga raven lokalne samouprave	32
3.1.4.1	<i>Regionalizacija in regija</i>	32
3.1.4.2	<i>Decentralizacija in načelo subsidiarnosti</i>	36
3.2	Opredelitev medobčinskega sodelovanja in normativna ureditev v Sloveniji	41
3.3	RRA kot nosilke razvoja na regionalni ravni v Sloveniji	45
3.3.1	Nastanek RRA.....	45
3.3.2	Naloge in pristojnosti RRA	47
3.3.3	Status in financiranje nalog RRA.....	51
3.3.4	Vloga RRA	55
3.4	Opredelitev koncepta ORP in zakonska podlaga za njihovo ustanovitev v Sloveniji.....	56
4	EMPIRIČNA RAZISKAVA	58
4.1	Predstavitev izbranih ORP.....	58
4.2	Analiza vzrokov za oblikovanje ORP Spodnje Podravje in ORP Sa-Ša.....	61

4.3	Analiza odnosov med področno RRA in izbranimi občinami.....	65
4.4	Opredelitev vloge ORP Spodnje Podravje in ORP Sa-Ša v subregijskem prostoru .	66
5	SKLEPNE UGOTOVITVE	72
6	LITERATURA.....	76
	PRILOGE	83
	PRILOGA A: Pravnoorganizacijska oblika RRA in ORA, s katerimi ima Služba Vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko sklenjene pogodbe (na dan 28. 2. 2011)	83
	PRILOGA B: Izračun primerne porabe občin, dohodnine in finančne izravnave za leto 2012 (z dne 11. 10. 2011, ki velja za obdobje od 1. 1. 2012 do 30. 6. 2012)	84
	PRILOGA C: Intervju s predstavnikom Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, mag. Igorjem Strmšnikom (opravljen dne 21. 11. 2011)	85
	PRILOGA Č: Vloga območnih razvojnih partnerstev v Sloveniji – sumarnik rezultatov anketnega vprašalnika	89

KAZALO PREGLEDNIC

Preglednica 2.1: Prikaz poteka raziskave	18
Preglednica 3.1: Število občin po posameznih skupinah občin (podatki na dan 01. 01. 2012)	26
Preglednica 3.2: Izračun finančne izravnave in primerne porabe	31
Preglednica 4.1: Klasifikacija občin v ORP Spodnje Podravje (glede na število prebivalstva)	61
Preglednica 4.2: Klasifikacija občin v ORP Sa-Ša (glede na število prebivalstva)	62
Preglednica 4.3: Izračun pripadajočih sredstev finančne izravnave občinam v ORP Spodnje Podravje (za leto 2012)	63
Preglednica 4.4: Izračun pripadajočih sredstev finančne izravnave občinam v ORP Sa-Ša (za leto 2012).....	63
Preglednica 4.5: Razlogi za vključitev občin v ORP	64
Preglednica 4.6: Sodelovanje izbranih občin z RRA	65
Preglednica 4.7: Odnosi med izbranimi občinami in RRA	66
Preglednica 4.8: Način sodelovanja med občinami	68
Preglednica 4.9: Vloga ORP v subregijskem prostoru.....	69
Preglednica 4.10: Ocena doseganja ciljev iz pogodbe o vzpostavitvi ORP	71

KAZALO SLIK

Slika 3.1: Vloga regionalnih razvojnih agencij	45
Slika 3.2: Pozicija RRA v slovenskem administrativnem sistemu	46
Slika 4.1: Občine ORP Spodnje Podravje	58
Slika 4.2: Občine ORP Sa-Ša.....	60

1 UVOD

Vzpostavitev lokalne samouprave je izredno zahtevna naloga. V Sloveniji se je proces decentralizacije institucij, ki je podlaga za uresničevanje načel subsidiarnosti in partnerstva, začel z oblikovanjem (pre)majhnih občin sredi 90. let prejšnjega stoletja, nato pa zaradi kompleksnosti problematike srednje ravni zastal (Ravbar 2007, 5). Ekonomska in finančna odvisnost majhnih občin od države onemogoča uveljavljanje njihove avtonomije, zaradi česar država na takšne občine, tudi če bi želela, ne more prenesti izvrševanja kakšnih pomembnejših pristojnosti (Ribičič 2006, 146). Glede na to, da v Sloveniji še nimamo ustanovljenih pokrajin kot politično-administrativnih entitet, so se v tem vmesnem prostoru vzpostavile nekatere regionalne institucije, t.i. regionalne razvojne agencije, ki so postale nosilec in izvajalec regionalne strukturne politike na nivoju statistične regije (Lajh 2005). Sprejem Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja iz leta 2005 pa je botroval nastanku območnih razvojnih partnerstev, glede katerih se v strokovni in laični javnosti ustvarja vtis, da so nepotrebna, saj imamo v Sloveniji na eni strani uveljavljene različne oblike medobčinskega sodelovanja (na primer skupne občinske uprave), ki povezanim občinam prinašajo številne koristi, na drugi pa so regionalne razvojne agencije, ki skozi regionalni razvojni program z ustreznimi razvojnimi prioritetami skrbijo za razvoj posamezne občine.

Magistrsko delo je razdeljeno v pet vsebinsko zaokroženih sklopov. Uvodnemu delu sledi metodološko poglavje, kjer so opredeljeni cilji in namen raziskave, hipoteze in raziskovalna vprašanja ter metodološki instrumenti. V teoretičnem delu je pozornost sprva usmerjena na opredelitev osnovnih pojmov s področja lokalne samouprave in regionalnega razvoja, pri čemer je poseben poudarek na prikazu delovanja lokalnih skupnosti v luči medobčinskega sodelovanja. Tako je na eni strani orisano delovanje regionalnih razvojnih agencij, ki se jim je po uveljavitvi Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja iz leta 1999 uspelo uveljaviti v odnosu do občin in javnih služb, na drugi strani pa je opredeljeno območno razvojno partnerstvo kot posebna oblika sodelovanja občin, ki se (še) uveljavlja v življenju subregij. Glede na dejstvo, da so območna razvojna partnerstva še relativno neraziskan koncept, je empirični del v večji meri posvečen osvetlitvi tega koncepta ter ugotavljanju vloge izbranih območnih razvojnih partnerstev v subregijskem prostoru. V sklepnem poglavju pa so podane ugotovitve in implikacije rezultatov, omejitve raziskave ter morebitni predlogi za nadaljnje raziskovanje.

2 METODOLOŠKI DEL

2.1 Opredelitev teme

Lokalna samouprava je danes deležna strokovne in politične pozornosti ne samo pri nas, ampak tudi drugod po Evropi, pri čemer je še posebej izpostavljen pomen lokalne samouprave za presojo in razvoj demokratičnosti neke družbe (Vlaj 2005; Pejanovic 2006, 216). Države po svetu obravnavajo pojem lokalne samouprave zelo različno (Djurić Drozdek in Bojnc 2010, 33). Sodobna teorija za razlago pojma lokalne samouprave najpogosteje povzema prvi odstavek tretjega člena Evropske listine lokalne samouprave (MELLS) (Ur. l. RS, št. 57/96), po katerem »lokalna samouprava označuje pravico in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona urejajo in opravljajo bistvene zadeve v okviru svojih nalog in v korist lokalnega prebivalstva«. Lokalna samouprava je tako pravno-sistemska institucija, ki opredeljuje položaj lokalne skupnosti. Ta pa se odraža v njeni avtonomnosti in neodvisnosti od države (Šmidovnik v Brezovnik 2003, 26). Z razumevanjem pojma lokalne samouprave je povezano tudi načelo subsidiarnosti (Vlaj 2005) kot temeljno načelo in podlaga za ureditev razmerij med lokalno oblastjo ter višjimi ravnmi oblasti (Pejanovic 2006, 216), pri čemer je osnovna ideja subsidiarnosti v tem, da se lahko politična oblast vmešava le v obsegu, ko družba in njeni sestavni deli, tudi lokalne skupnosti, niso sposobni zadovoljiti različnih potreb (Vlaj 2006a, 27).

Prebivalci Republike Slovenije imajo po ustavi (Ur. l. RS, št. 33/1991) pravico do lokalne samouprave, ki jo uresničujejo v občinah in širših lokalnih skupnostih. Slovenska ustava, kot je bila sprejeta leta 1991, je v 143. členu določala, da se občine »samostojno odločajo o povezovanju v širše samoupravne lokalne skupnosti, tudi v pokrajine,¹ za urejanje in opravljanje lokalnih zadev širšega pomena,« vendar pa ta prostovoljna ustavna določba ni prinesla širšega regionalnega povezovanja med slovenskimi občinami. Zadnjih petnajst let je bilo nasprotno zaznamovano predvsem z drobljenjem občin² in ne z njihovim povezovanjem (Lajh 2006, 173; Bačlija idr. 2009, 116), pri čemer so negativni učinki drobitve lokalnih skupnosti v Sloveniji veliko bolj usodni prav iz razloga, ker ne obstoja druga raven lokalne

¹ Pokrajine so v slovenski zakonodaji predvidene kot nova upravna struktura, ki naj bi zapolnila vrzel med (pre)majhnimi občinami in državo, hkrati pa so primerno mesto za uresničevanje načela subsidiarnosti ter za nujno potrebno decentralizacijo in demokratizacijo Slovenije (Vlaj 2006b, 24).

² Po reformi lokalne samouprave v Sloveniji leta 1995 se je iz tedanjih 62 komun oblikovalo 147 občin, leta 1998 je nastalo 45 novih občin, leta 2002 ena, leta 2006 še 17 in ena občina v letu 2011 (OECD 2011, 36).

samouprave³ (Ribičič 2006, 146). Ta hiba je bila deloma odpravljena z vključevanjem Slovenije v Evropsko Unijo, ki je kot ugotavlja Lajh (2006, 173) kot zunanji dejavnik sprožila sodelovanje med lokalnimi akterji na regionalni ravni oziroma na ravni statističnih regij⁴ in na ta način deloma zapolnila institucionalno vrzel med centralno oblastjo in občinami z vzpostavitvijo mreže regionalnih razvojnih agencij. Regionalne razvojne agencije so nastale na pobudo ter s soglasjem lokalnih skupnosti, ki so jih pooblastile za pripravo regionalnih razvojnih programov in spodbujanje razvoja v regiji, zato je pospešitev regionalnega razvoja v veliki meri odvisna tudi od njihove aktivnosti (Piry 2003, 31). Regionalne razvojne agencije so tako osrednje institucije za operativno izvajanje regionalne politike na ravni razvojne regije⁵ (SVLR 2010, 29), vendar pa se regionalna politika lahko načrtuje in izvaja tudi na nižji, območni ravni, če je v regiji oblikovano območno razvojno partnerstvo (ibid., 41).

Institut območnih razvojnih partnerstev se je prvič pojavil v prejšnjem Zakonu o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-1) (Ur. l. RS, št. 93/2005) kot oblika javno-zasebnega interesnega sodelovanja razvojnih partnerjev, ter nekako uspel zaživeti v praksi, vendar še vedno ni povsem jasno, kakšna je vloga teh partnerstev v regijskem oziroma natančneje subregijskem prostoru. Na prvi pogled je videti, da so območna razvojna partnerstva le še ena od oblik medobčinskega povezovanja in sodelovanja, zato je ključni namen magistrskega dela **ugotoviti, kakšna je vloga območnih razvojnih partnerstev v subregijskem prostoru.**

Obravnavana tematika je tesno povezana z regionalizacijo in decentralizacijo Slovenije ter vzpostavitvijo druge ravni lokalne samouprave, o čemer je bilo že veliko napisanega, zato se bomo v magistrskem delu izognili podrobnejšemu opisovanju procesa regionalizacije; namesto tega bomo le opisali nekatere pojme in koncepte ter tako poskušali umestiti koncept območnih razvojnih partnerstev v ustrezne teoretične okvirje. Ker Slovenija še nima institucionalizirane vloge pokrajin, predstavljajo občine osnovno celico za uresničevanje regionalnega razvoja (Djurić Drozdek in Bojnec 2009, 296), vendar mnoge (pre)majhne občine pogosto nimajo zadostnih sredstev niti za lasten razvojni zagon. Finančna šibkost

³ »V veliki večini držav članic Evropske unije ne poznajo le enonivojske lokalne samouprave, kot *de facto* obstaja v Republiki Sloveniji, pač pa obstajata pod osrednjo ravnijsko oblasti vsaj še dva nivoja oblasti, ki obsegata širše ali ožje geografsko območje« (Haček 2005, 86).

⁴ Pojem statistična regija se je v slovenski javnosti začel uporabljati šele po letu 1995, v zvezi z obsežno reformo komunalnega sistema, ki se je zaključila konec leta 1994. Pred tem je Statistični urad kar nekaj desetletij prikazoval različne statistične podatke na ravni občin, vendar se je zaradi prevelike razdrobljenosti občin po reformi pokazala potreba po izkazovanju statističnih podatkov na regionalni ravni (Vuk Dimbek in Haček 2008, 225).

⁵ Razvojne regije so prostorsko identične statističnim regijam na 3. ravni SKTE (standardna klasifikacija teritorialnih enot) (Bačlija idr. 2009, 117).

občin se pogosto pojavlja kot temeljni razlog za sodelovanje in povezovanje občin (Lavtar 2005, 30), na drugi strani pa bi lahko izpostavili konkurenčnost in tekmovalnost v evropskih integracijah, ki silijo lokalne skupnosti k skupnemu sodelovanju (Ravbar 2004, 19). Medobčinsko sodelovanje je fenomen, ki se je v zadnjih treh desetletjih razširil v večini evropskih držav. Glavni motivi za medobčinsko sodelovanje, ki jih lahko zasledimo v praksi številnih držav, temeljijo na racionalizaciji števila organov, upravljanju učinkovitosti in kvalitetnem izvrševanju pristojnosti občin (Žohar 2010, 83). Obstaja kar nekaj pravnih podlag, ki olajšujejo povezovanje in spletnje učinkovitih vezi za izvajanje pristojnosti in nalog slovenskih občin (Lavtar 2008, 5). Pravico do sodelovanja lokalnih oblasti opredeljuje že mednarodna Evropska listina lokalne samouprave (MELLS) (Ur. l. RS, št. 57/96), ki v 10. členu zagotavlja lokalnim oblastem pravico, da v okviru zakona oblikujejo konzorcije za izvajanje svojih pooblastil in nalog skupnega pomena, pravico lokalnih oblasti do združevanja zaradi varstva in pospeševanja skupnih koristi ter pravico do mednarodnega sodelovanja in združevanja. Podrobneje pa je medobčinsko sodelovanje urejeno v Zakonu o lokalni samoupravi. Ker v Sloveniji še vedno nimamo ustanovljenih pokrajin, se različne oblike medobčinskega sodelovanja tako večkrat pojavljajo kot njihova alternativa.

2.2 Relevantnost, cilji in pomen magistrskega dela

Glede na kompleksnost problema smo si v magistrskem delu zastavili več ciljev. Prvič, v vmesnem obdobju med ustanovitvijo občin leta 1994 in ustanovitvijo pokrajin (trenutno jih še nimamo) se je v Sloveniji poskušalo premostiti pomanjkljivosti druge ravni lokalne samouprave z več različnimi mehanizmi. Eden izmed njih je bil ustanovitev regionalnih razvojnih agencij (Bačlija idr. 2009, 113), ki so zadolžene za pripravo regionalnih razvojnih programov ter pospeševanje gospodarskega, socialnega, prostorskega in okoljskega razvoja (Nared 2007, 91). Čeprav se je vloga regionalnih razvojnih agencij vseskozi spreminjala in je bila do sprejetja novega Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-2) v letu 2011 v marsičem nedorečena, naj bi imele regionalne razvojne agencije pomembno vlogo pri neformalnem združevanju lokalnih interesov ter pri oblikovanju predregionalnih mrež sodelovanja in usklajevanja potreb (Bačlija idr. 2009, 113). V okviru prvega cilja bomo tako poskušali **skozi pregled zakonodaje in na podlagi že izvedenih študij natančno definirati vlogo regionalnih razvojnih agencij**, pri čemer bo več pozornosti posvečeno podrobni opredelitvi statusa regionalnih razvojnih agencij ter preučevanju njihovih nalog in pristojnosti.

Drugi cilj se nanaša na temeljno enoto raziskovanja, tj. območno razvojno partnerstvo, ki je po ZSRR-2 (Ur. l. RS, št. 20/2011) pogodbeno, javno-zasebno in interesno povezovanje občin, združenj gospodarstva, nevladnih organizacij in drugih partnerjev na določenem območju. Kot določa zakon, se v pogodbi med partnerji določijo cilji območnega razvojnega partnerstva, medsebojne pravice in dolžnosti partnerjev, organiziranost ter naloge pri pripravi območnega razvojnega programa. V okviru drugega cilja želimo **skozi pregled zakonodaje predstaviti koncept območnih razvojnih partnerstev**, hkrati pa bomo **na podlagi študije primerov ORP Spodnje Podravje in ORP za območje Zgornje Savinjske in Šaleške doline (v nadaljevanju ORP Sa-Ša) poskušali ugotoviti, kateri so (bili) ključni razlogi za njihovo oblikovanje.**

Tretjič, glede na določbe 17. člena ZSRR-2 (Ur. l. RS, št. 20/2011) območno razvojno partnerstvo v sodelovanju z regionalno razvojno agencijo pripravi območni razvojni program, ki je sestavni del regionalnega razvojnega programa in mora biti z njim usklajen. Za uspešno načrtovanje regionalnega razvoja je torej ključno sodelovanje med regionalno razvojno agencijo in območnim razvojnim partnerstvom, čeprav je v praksi pogosto zaslediti odsotnost kooperacije in celo konfliktne odnose zaradi različnih interesov.⁶ Glede na to bomo poskušali **analizirati medsebojna razmerja in odnose med področno regionalno razvojno agencijo in občinami, vključenimi v ORP Spodnje Podravje in ORP Sa-Ša.**

Četrtrič, območna razvojna partnerstva so se v praksi oblikovala kmalu po njihovi zakonski ureditvi, vendar pa še vedno nismo dobili odgovorov na vprašanja, ali (in v kakšni meri) so uresničeni namen in cilji, ki so navedeni v pogodbi o vzpostavitvi posameznega območnega razvojnega partnerstva in se izvajajo skozi razvojne cilje območnih razvojnih programov, ter kakšni so učinki sodelovanja občin v tem partnerstvu za razvoj občin. Iz tega razloga želimo **na podlagi študije primerov ORP Podravje in ORP Sa-Ša ugotoviti, kako ustanovitelji (občine) ocenjujejo vlogo območnih razvojnih partnerstev v subregijskem prostoru.**

Relevantnost tematike tako pogojujemo z naslednjimi vprašanji: *Zakaj potrebujemo območna razvojna partnerstva in območni razvojni program, če že imamo nacionalne in regionalne institucije (regionalne razvojne agencije), če imamo regionalni razvojni program z ustreznimi razvojnimi prioritetami ter evropska in nacionalna sredstva za njihovo uresničevanje? Ali so torej območna razvojna partnerstva sploh smiselna (potrebna) ali so sama sebi namen?*

⁶ Po besedah mag. Strmšnika (2011) si regionalna razvojna agencija prizadeva za povezovanje znotraj regije, območno razvojno partnerstvo pa želi povezati občine na nekem območju, zaradi česar je vzpostavljen kompetitivni odnos do regionalne agencije.

2.3 Postavljene teze in raziskovalna vprašanja

Glede na predstavljena dejstva predpostavljamo, da so območna razvojna partnerstva alternativna rešitev za boljše in učinkovitejše medobčinsko sodelovanje pri uresničevanju razvojnih potreb občin. Osnovna teza se tako glasi: **Delovanje v obliki območnih razvojnih partnerstev pomeni eno izmed možnih poti do hitrejšega razvoja občin ter učinkovito uresničevanje razvojnih potreb subregije.**

Glede na postavljeno raziskovalno tezo ter namen in cilje raziskave, smo si zastavili štiri raziskovalna vprašanja, ki bodo v raziskavi empirično testirana:

- (1) **Ali so območna razvojna partnerstva pogosteje oblikovana med majhnimi⁷ občinami?**
- (2) **Ali se območna razvojna partnerstva pogosteje vzpostavljajo med finančno šibkimi⁸ občinami?**
- (3) **Ali so ključni vzrok za vzpostavljanje območnih razvojnih partnerstev regijski centralizmi?⁹**
- (4) **Kakšen je prevladujoči model odnosov¹⁰ med področno regionalno razvojno agencijo in občinami?**

Kot smo omenili že v uvodnem delu, v strukturi lokalnih skupnosti v Sloveniji prevladuje veliko število (pre)majhnih občin, ki so po besedah Djurić Drozdekove in Bojneca (2010, 21) večinoma v slabšem gospodarskem položaju v primerjavi z večjimi občinami, poleg tega pa je tudi njihov prostorski, družbeni in posledično finančni ter razvojni potencial veliko manjši kot v večjih občinah. V javnosti je zato pogosto prisotna domneva, da bi bilo potrebno majhne občine – če ne gre drugače, tudi normativno – združevati v večje enote (Haček 2012, 65).

⁷ Za opredelitev velikosti občin sem izbrala *klasifikacijo velikosti občin glede na število prebivalcev*. Po besedah Djurić Drozdekove in Bojneca (2010, 68) delimo občine na majhne (do 5.000 prebivalcev), srednje velike (od 5.001 do 20.000 prebivalcev) in velike občine (nad 20.000 prebivalcev). Poleg klasifikacije velikosti občin glede na število prebivalcev poznamo še teritorialno klasifikacijo velikosti občin.

⁸ Po določbah 9. člena Zakona o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELLS) (Ur. l. RS, št. 57/1996) je »za zaščito finančno šibkih lokalnih skupnosti treba uvesti postopke za finančno izravnavo ali druge ustrezne ukrepe za popravo učinkov neenake porazdelitve možnih finančnih virov in finančnega bremena, ki ga nosijo«, zato sem v raziskavi kot finančno šibke opredelila občine, ki v Sloveniji prejemajo finančno izravnavo.

⁹ S terminom regijski centralizem razumemo pretirano osredotočenost na regionalno središče.

¹⁰ Akterji, ki sodelujejo v javnopolitičnem procesu (tudi pri oblikovanju regionalne politike) lahko medsebojno vzpostavljajo odnose kooperacije oziroma sodelovanja in posvetovanj, ki naj bi se izrazili v uveljavitvi specifičnih interesov in s tem najboljši alternativi za razrešitev konkretnega problema. Po drugi strani pa so njihovi odnosi lahko kompetitivni, konfliktni in tako z vidika moči neenaki (Kustec Lipicer 2000, 891). Na podlagi tega bi lahko govorili o dveh osnovnih modelih oziroma tipih odnosov med akterji, torej o odnosih kooperacije in o konfliktnih odnosih.

Velikost oziroma boljše rečeno majhnost občine se tako pogosto pojavlja kot glavni motiv za medobčinsko sodelovanje (Lavtar 2005, 30), zato bomo v okviru prvega raziskovalnega vprašanja na primerih izbranih občin poskušali pojasniti, ali se v območna razvojna partnerstva pogosteje kot velike povezujejo majhne občine.

Drugo raziskovalno vprašanje, na katerega bomo poskušali odgovoriti tekom empirične raziskave, utemeljujemo z naslednjimi argumenti. Ker so mnoge občine šibke, je njihov razvoj zaradi omenjenih finančnih sredstev vprašljiv, saj lastni viri financiranja velikokrat ne pokrivajo niti izvajanja z zakonom predvidenih obveznih nalog (Djurić Drozdek in Bojnc 2009, 295). To velja zlasti za majhne občine, ki pogosto nimajo dovolj finančnih, kadrovskih, tehničnih in drugih virov za učinkovito upravljanje javnih služb (Vlaj v Haček 2012, 70). Zaradi velikega števila sorazmerno šibkih lokalnih skupnosti je za izvajanje nalog, ki so skupne bodisi občinam bodisi državi in Evropski uniji, pomembno medsebojno sodelovanje, pri čemer lahko lokalne skupnosti (občine) odigrajo ključno vlogo, saj poznajo potrebe lokalnega prebivalstva (Brezovnik 2010, 36). Medobčinsko sodelovanje in povezovanje zato postaja razvojna nujnost slovenskih občin (predvsem ekonomsko šibkih), saj zapiranje v lastne meje ne rešuje obstoječih občinskih problemov, temveč jih le še bolj pogloblja ali povzroča nove (Lavtar 2008, 5).

Tretje raziskovalno vprašanje se povezuje z drugim ciljem magistrske naloge, v okviru katerega bomo poskušali ugotoviti, kateri so bili ključni vzroki za oblikovanje obravnavanih območnih razvojnih partnerstev. V Sloveniji smo priča precejšnjim regionalnim razlikam, ki se že več desetletij kažejo v nekaterih območjih koncentracije, v katerih se nahaja večji del prebivalstva, delovnih mest in gospodarskih subjektov ter obsežnih predelih, ki jih zaznamujejo manjša razvitost, redka poselitev in šibek razvojni potencial (SVLRS 2010, 6–7). Prihaja do vedno večjega razkoraka med privilegiranimi centri (Osrednjeslovenska regija z Ljubljano kot glavnim mestom) in perifernimi regijami (Pomurska regija, Jugovzhodna Slovenija), kar pomeni različno konkurenčnost prostorov na svetovnem trgu, hkrati pa tudi odvisnost enih območij od drugih (Ravbar in Plut v Nared 2007, 32). Na drugi strani pa so opazne tudi znatne razlike znotraj samih regij. Občutiti je mogoče predvsem močno težnjo večjih občin po regijski prevladi (Zupan 2002, 535). Ob že tradicionalnem državnem centralizmu so se tako okrepili še regijski (oziroma pokrajinski) centralizmi in kot odgovor nanje tudi lokalizmi (SVLR 2010, 5). Zaradi tega se nekatera območja počutijo ogrožena in strah pred regijskim centralizmom je velikokrat videti temeljni razlog za medsebojno povezovanje in sodelovanje (pre)majhnih in nemočnih občin.

Četrto raziskovalno vprašanje pa se navezuje na tretji cilj magistrske naloge, v okviru katerega bomo analizirali medsebojna razmerja in odnose med področno regionalno razvojno agencijo in občinami, ki so vključene v obravnavana območna razvojna partnerstva. V primeru območnih razvojnih partnerstev gre že po definiciji za obliko interesnega povezovanja ter sodelovanja občin in drugih subjektov (tudi regionalnih razvojnih agencij), pomembnih za razvojno načrtovanje na območju povezanih občin, zato bi pričakovali, da bodo odnosi med področno regionalno razvojno agencijo in občinami izrazito kooperativni, saj je le na ta način mogoče uspešno uresničevati razvojne cilje in usmeritve območnih razvojnih programov. Vendar pa so študije pokazale, da nekatere občine le redko oziroma sploh ne sodelujejo z regionalnimi razvojnimi agencijami (Bačlija idr. 2009, 124–125), zato bomo na podlagi študije primerov ORP Podravje in ORP Sa-Ša poskušali identificirati prevladujoči model odnosov med področno regionalno razvojno agencijo in občinami.

2.4 Raziskovalna metodologija

Raziskava temelji na multimetodskem pristopu, saj le pluralizem raziskovalnih metod in tehnik zbiranja podatkov ter njihovo medsebojno kombiniranje omogoča, da ugotovitve o posameznih pojavih ali vidikih povežemo v logično celoto (Vogrinc 2008, 54). Iz tega razloga je v raziskavi uporabljen kombiniran nabor **kvalitativnih in kvantitativnih metod**.

Z **deskriptivno metodo** smo postavili teoretični okvir raziskave ter opredelili izhodiščne pojme kot so lokalna skupnost, lokalna samouprava, občina, regija, regionalizacija, decentralizacija in načelo subsidiarnosti. Nadalje smo s pomočjo te metode predstavili oblike medobčinskega sodelovanja v Sloveniji, prikazali podroben razvoj regionalnih razvojnih agencij ter podali definicijo območnega razvojnega partnerstva, kot je zapisana v Zakonu o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja.

Analiza in interpretacija primarnih virov nam je omogočila pridobitev konkretnih podatkov o vlogi območnih razvojnih partnerstev v Sloveniji. Kot primarne vire označimo tiste vire podatkov, ki jih raziskovalec zbere posebej za namene raziskave, s katero se ukvarja, ter navadno izhajajo iz lastnih opazovanj in izkušenj (Dawson 2002, 40). Z analizo pravno formalnih dokumentov smo v teoretičnem delu preučili relevantne zakone, pravilnike in uredbe, v empiričnem delu pa smo s pomočjo javno dostopnih evidenc Statističnega urada

Republike Slovenije in Ministrstva za finance analizirali podatke o velikosti občin in njihovi ekonomski moči. Analiza primarnih virov pa še zdaleč ni dovolj za celovito razumevanje obravnavanega problema, zato smo v raziskavi (zlasti v teoretičnem delu) uporabili še metodo **analize in interpretacije sekundarnih virov**, kjer smo pregledali podatke, ki o neki tematiki že obstajajo (ibid., 41). V raziskavo so bili vključeni podatki iz domače in tuje znanstvene ter strokovne literature s področja lokalne samouprave in regionalnega razvoja.

Merjenje vloge območnih razvojnih partnerstev v Sloveniji je bilo izvedeno s pomočjo **metode anketiranja**, v okviru katere smo pripravili anketni vprašalnik in ga poslali na spletne naslove izbranih občin. V empirično raziskavo je bil vključen vzorec 26 občin,¹¹ in sicer so to občine, ki so vključene v pripravo območnih razvojnih programov Spodnje Podravje in Sa-Ša regije ter se povezujejo v območna razvojna partnerstva. Anketni vprašalnik je sestavljen iz treh vsebinskih sklopov. Prvi sklop vprašanj se nanaša na medobčinsko sodelovanje, pri čemer je večji del namenjen območnim razvojnim partnerstvom kot eni od oblik sodelovanja in povezovanja med občinami. Drugi sklop zajema vprašanja o (ne)sodelovanju med občinami in področno regionalno razvojno agencijo ter ugotavljanje odnosov med njimi. Zaradi lažje obdelave odgovorov (Dawson 2002, 31) in z namenom testiranja postavljenih raziskovalnih vprašanj v teh dveh sklopih prevladujejo vprašanja zaprtega tipa. S tretjim sklopom vprašanj pa ugotavljamo stališča občin do instituta območnih razvojnih partnerstev.¹² Ključne značilnosti dobljenih podatkov so izražene s pomočjo metod opisne statistike.

Za poglobljeno razumevanje koncepta območnih razvojnih partnerstev v Sloveniji smo opravili **intervju** s predstavnikom Službe vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko, mag. Igorjem Strmšnikom. Odločili smo se za vrsto polstrukturiranega intervjuja, kjer smo poleg nabora vnaprej pripravljenih vprašanj sogovorncu zastavljali še sprotna vprašanja (Drever v Vogrinc 2008, 109), s čimer smo pridobili dodatna pojasnila o preučevani vsebini.

Celotna raziskava je zasnovana kot **študija dveh primerov**. S študijo primera podrobno sistematično analiziramo in predstavimo posamezen primer (na primer osebo, skupino,

¹¹ Cirkulane, Destrnik, Dornava, Gorišnica, Gornji Grad, Hajdina, Juršinci, Kidričevo, Ljubno, Luče, Majšperk, Markovci, Mozirje, Nazarje, Podlehnik, mestna občina (v nadaljevanju MO) Ptuj, Rečica ob Savinji, Solčava, Sveti Andraž v Slovenskih goricah, Šmartno ob Paki, Šoštanj, Trnovska vas, MO Velenje, Videm, Zavrč in Žetale.

¹² Možnost izbire odgovorov v tem sklopu temelji na obliki, ki je znana kot Likertova lestvica. Gre za klasično petstopenjsko lestvico, kjer anketiranca prosimo, naj izbere enega od petih odgovorov, ki kažejo intenzivnost strinjanja ali nestrinjanja s postavljenimi izjavami. Pri tem pomenijo: 1 – zelo se strinjam, 2 – se strinjam, 3 – sem nevtralen, 4 – se ne strinjam in 5 – zelo se ne strinjam.

institucijo, program in podobno) (Fraenkel in Wallen v Vogrinc 2008, 45). V našem primeru je šlo za študijo instituta območnega razvojnega partnerstva. Zaradi možnosti posploševanja smo izbrali dve razvojni partnerstvi, in sicer iz Podravske in Savinjske statistične regije, kjer je (bilo) ustanovljenih največ takih partnerstev.

Z namenom primerjanja in kritičnega vrednotenja rezultatov obeh preučevanih primerov, smo v empiričnem delu uporabili **primerjalno metodo**, dobljene rezultate pa smo v sklepnem delu primerjali še z ugotovitvami iz literature.

Podroben potek raziskave je prikazan v preglednici 2.1.

2.5 Potek raziskave

Preglednica 2.1: Prikaz poteka raziskave

	Teoretična izhodišča	Empirična raziskava: Vloga ORP Spodnje Podravje in ORP Sa-Ša v subregijskem prostoru			
Cilji	1. natančno definirati vlogo RRA 2.a predstaviti koncept ORP	2.b ugotoviti razloge za oblikovanje ORP		3. analizirati medsebojna razmerja in odnose med RRA in občinami	4. ugotoviti, kako ustanovitelji (občine) ocenjujejo vlogo ORP v subregijskem prostoru
Hipoteze in raziskovalna vprašanja		<i>R1: Ali so ORP pogosteje oblikovana med majhnimi občinami?</i> <i>R2: Ali se ORP pogosteje vzpostavljajo med finančno šibkimi občinami?</i>	<i>R3: Ali so ključni vzrok za vzpostavljanje ORP regijski centralizmi?</i>	<i>R4: Kakšen je prevladujoči model odnosov med področno RRA in občinami?</i>	<i>Teza: Delovanje v obliki ORP pomeni eno izmed možnih poti do hitrejšega razvoja občin ter učinkovito uresničevanje razvojnih potreb subregije.</i>
Vsebinska usmeritev k preverjanju raziskovalnih vprašanj in hipotez	Oprelitev osnovnih pojmov. Preučevanje pravno-formalnih podlag za urejanje medobčinskega sodelovanja v Sloveniji. Oprelitev statusa in nalog RRA ter ugotavljanje njihove vloge v Sloveniji. Predstavitev koncepta ORP v Sloveniji na podlagi Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja.	Analiza velikosti izbranih občin (klasifikacija občin glede na število prebivalcev). Analiza ekonomske moči oziroma finančne šibkosti občin (izbrani kazalnik: finančna izravnava).	Analiza razlogov za oblikovanje izbranih ORP.	Analiza odnosov med področno RRA in občinami in identifikacija prevladujočega modela odnosov.	
Metodologija	Izhodišče predstavlja <i>deskriptivna metoda</i> , s katero smo postavili teoretični okvir raziskave. Uporabljene pa so bile še naslednje raziskovalne metode in tehnike: - <i>analiza in interpretacija primarnih virov</i> , - <i>analiza in interpretacija sekundarnih virov</i> .	V raziskavi gre za <i>študijo dveh primerov</i> . Druge raziskovalne metode in tehnike, ki so bile uporabljene v empirični raziskavi so: - <i>analiza in interpretacija primarnih virov</i> (podatke o velikosti občin in njihovi finančni šibkosti smo pridobili iz javno dostopnih evidenc Statističnega urada RS in Ministrstva z finance), - <i>anketni vprašalnik</i> : raziskava vloge ORP v subregijskem prostoru (izvedena v izbranih občinah), - <i>intervju</i> (za poglobljeno razumevanje koncepta ORP v Sloveniji smo opravili intervju s predstavnikom Službe vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko), - <i>primerjalna metoda</i> (uporabljena je bila pri primerjavi ugotovitev izbranih ORP).			

3 TEORETIČNA IZHODIŠČA

3.1 Opredelitev osnovnih pojmov

3.1.1 Lokalna samouprava

Kot smo povedali že v uvodu, je lokalna samouprava normativna institucija, ki pravno ureja razmerja v lokalni skupnosti na področju odločanja o skupnih zadevah (Grafenauer 2000, 23; Vlaj 2006b, 18). Za razumevanje omenjenega pojma pa je potrebno najprej razjasniti pomen pojma samouprava.

Ideja samouprave je v tem, da posameznik ali skupnost samostojno odločajo o stvareh, ki se nanašajo na njihove interese in koristi (Grafenauer 2000, 31). V slovenski literaturi se največkrat navaja definicija pojma samouprava Leonida Pitamica (v Brezovnik 2003, 17), ki v svojem delu *Država* (1927) pravi: »Samouprava obstoji v tem, da se neki krog poslov opravlja po ljudeh tiste organizacije, ki je na teh poslih neposredno zainteresirana, ne pa od centralne vlade ali od le-tej podrejene uprave«. Na tej podlagi bi lahko lokalno samoupravo opredelili kot obliko samostojnega urejanja in reševanja življenjskih potreb prebivalstva v nekih ožjih krajevnih okvirih – v lokalni skupnosti (Vlaj 2006b, 15).

Lokalna samouprava zagotavlja lokalni skupnosti določeno stopnjo avtonomnosti in neodvisnosti zlasti v razmerju do države (Kaučič in Grad 2007, 326), kar ji v veliki meri olajšuje izvajanje njenih funkcij in ji omogoča nastop navzven, tudi nasproti državni oblasti (Vlaj 2006a, 48). V tem smislu je lokalna samouprava oblika omejevanja centralne oblasti preko razdelitve pristojnosti in odgovornosti med različnimi ravni oblasti, hkrati pa gre za eno temeljnih demokratičnih načel. Demokracija je vsekakor pomembna za odločanje v okviru lokalne samouprave, v novejši literaturi pa se vse pogosteje omenja tudi vidik učinkovitosti. Na lokalni ravni naj bi se namreč interesi in potrebe državljanov uresničevali veliko bolj učinkovito prav iz razloga, ker je lokalna oblast ljudem najbližja in tako podvržena njihovem neposrednemu nadzoru (Brezovšek 2009, 8).

Šmidovnik (v Brezovnik 2003, 26–27) na podlagi definicij številnih teoretikov (Merkla, Krbeka, Petersa, Djordjevića) povzema bistvene elemente oziroma značilnosti institucije lokalne samouprave: (1) lokalne skupnosti so ustanovljene kot subjekti lokalne samouprave za

določeno območje, ki je ožje od države (na primer občine, pokrajine) (*teritorialni element*), (2) tem lokalnih skupnostim je priznано delovno področje nalog, ki izražajo interese njihovih prebivalcev (*funkcionalni element*), (3) naloge opravljajo člani lokalne skupnosti samostojno z lastno odgovornostjo, neposredno ali po izvoljenih organih (*organizacijski element*), (4) samoupravna lokalna skupnost ima lastna materialna in finančna sredstva za opravljanje svojih nalog (*materialno-finančni element*) in (5) lokalna skupnost ima lastnost pravne osebe, kar pomeni, da samostojno nastopa v poslovno-pravnem prometu (*pravni element*). Kaučič in Grad (2007, 325) tem elementom prištevata še *lokalno zavest*, torej zavest o skupni pripadnosti lokalni skupnosti, ki se kaže v občutku medsebojne povezanosti in odvisnosti.

Lokalna samouprava ima v Evropi večstoletno tradicijo. Modeli lokalne samouprave se v posameznih državah razlikujejo še zlasti po obsegu avtonomije, krogu pristojnosti ter v odnosu do regionalnih in državnih oblasti (Prebilič in Haček 2012, 5), prihaja pa tudi do razlik v terminološkem poimenovanju pojma lokalna samouprava (Wollmann 2010, 2). Pri tem velja izpostaviti tri evropske države, ki so v nekem smislu postavile temelje evropske ureditve lokalne samouprave (Velika Britanija, Francija in Nemčija). Tako v Veliki Britaniji uporabljajo izraz »*Local Government*«, ki pomeni »lokalna vlada«, v Franciji se uporablja izraz »*l'administration locale*«, kar bi lahko prevedli kot lokalna uprava, nemški pojem »*Kommunale Selbstverwaltung*« pa pomeni enako kot lokalna samouprava v slovenščini (Djurić Drozdek in Bojnec 2010, 33). Kljub kontekstualnim in institucionalnim razlikam pa lokalna samouprava v vseh državah pomeni večjo ali manjšo stopnjo samostojnega, bolj ali manj od države neodvisnega upravljanja z lokalnimi zadevami s strani prebivalcev lokalne skupnosti (Grafenauer 2000, 36).

V vseh modernih pravnih sistemih je lokalna samouprava ustavna kategorija, kar pomeni, da je pravno zagotovljena v ustavah kot najvišjih pravnih aktih držav (Grafenauer 2000, 38). Tako že MELLIS (Ur. l. RS 57/1996) v 2. členu določa, da se »načelo lokalne samouprave priznava v domači zakonodaji in v ustavi, kjer je to mogoče«. Slovenska ustava (Ur. l. RS 33/1991) ureja lokalno samoupravo v splošnih določbah¹³ kot eno najpomembnejših ustavnih vrednot ter v posebnem poglavju (členi od 138 do 144). Na podlagi ustave ureja položaj lokalne samouprave več zakonov, med katerimi je najpomembnejši Zakon o lokalni samoupravi, poleg tega zakona pa so pomembni še Zakon o financiranju občin, Zakon o lokalnih volitvah in Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij.

¹³ V Sloveniji je zagotovljena lokalna samouprava (9. člen).

3.1.2 Lokalna skupnost

Lokalna skupnost je neposredna in dejanska podlaga lokalne samouprave (Vlaj 2006a, 17). Pojem lokalne skupnosti ima podobno kot pojem lokalne samouprave več razsežnosti. Kot eden osrednjih družbenih pojavov je predmet filozofskega, sociološkega in pravnega raziskovanja, kar vodi k različnim utemeljevanjem temeljnih značilnosti lokalne skupnosti in njenega nastopa v širši družbeni skupnosti (Brezovnik 2003, 23). V teoriji zato obstaja veliko definicij tega pojma, ki dajejo poudarek različnim elementom. Lokalna skupnost je v slovenski literaturi opredeljena kot:

- »...naravna skupnost, ki nastane na posameznem ožjem ozemlju kot posledica nujnosti uresničevanja določenih skupnih interesov ljudi, pogojenih s skupnim bivanjem na tem območju« (Vlaj 2006a, 17).
- »...tista teritorialna družbena skupnost, kjer na najnižji ravni nastajajo določene skupne potrebe prebivalcev, ki jih je mogoče reševati le na skupen način« (Šmidovnik v Djurić Drozdek in Bojnec 2010, 35).
- »...skupnost ljudi na zaokroženem teritorialnem območju, na katerem so ljudje zaradi skupnih interesov pri zadovoljevanju potreb medsebojno povezani« (Grafenauer 2000, 15).
- »...temeljna oblika samouprave občanov in osnovna oblika organiziranja skupnosti, v kateri državljani neposredno uresničujejo svoje pravice in zadovoljujejo svoje potrebe« (Brezovšek 2009, 8).

Izhajajoč iz zgornjih in nekaterih drugih definicij bi lahko povzeli bistvene elemente lokalne skupnosti: (1) določeno ozemlje oziroma teritorij, (2) ljudje, ki so naseljeni na tem ozemlju, (3) skupne potrebe in interesi teh ljudi, (4) dejavnosti za zadovoljevanje teh potreb, ter (5) zavest ljudi o pripadnosti skupnosti (Šmidovnik v Brezovnik 2003, 23; Vlaj 2006a, 17).

Vse moderne države so razvile model samoupravnih lokalnih skupnosti (Pejanovic 2006, 215). Ožje lokalne skupnosti se navadno imenujejo občine, širše pa različno po državah.¹⁴ V večini evropskih držav prevladuje dvoravenska lokalna samouprava (Wollmann 2010, 4).

¹⁴ Poleg občine tako obstajajo še druge oblike samoupravnih lokalnih skupnosti, ki jih imenujemo okraji, okrožja, pokrajine in drugo (*department* v Franciji, *province* v Belgiji, *srez* in *županija* na Hrvaškem, *lan* na Švedskem, *provincia* in *regia* v Italiji, *Kreis* v Nemčiji, *district* in *county* v Angliji) (Grafenauer 2000, 55).

3.1.3 Občina

Slovenska ustava (Ur. l. RS 33/1991) v 138. členu določa, da »prebivalci uresničujejo lokalno samoupravo v občinah in drugih lokalnih skupnostih«. Ob tem pa določa, da je »občina samoupravna lokalno skupnost«, in dalje, da »območje občine obsega eno ali več naselij, ki so povezana s skupnimi potrebami in interesi prebivalcev« (139. člen). Na podlagi ustave je Zakon o lokalni samoupravi iz leta 1993 (Ur. l. RS 72/1993) opredelil občino kot temeljno lokalno skupnost (2. člen), ki samostojno ureja vse lokalne javne zadeve in samostojno razpolaga s svojim premoženjem (Milunovič 2012, 115).

V skladu s sodobnimi pojmovanji naj bi občina ustrezno zadovoljevala potrebe svojih prebivalcev in izpolnjevala druge naloge, ki so ji poverjene z zakonom. Občina se zato mora oblikovati na takem območju, kjer lahko ustrezno izpolnjuje svoje naloge, pri tem pa mora izpolnjevati pogoje, ki jih določa veljavni Zakon o lokalni samoupravi (ZLS-UPB2) (Ur. l. RS 74/2007).¹⁵ Za izpolnjevanje nalog pa je potrebna tudi ustrezna velikost občine. Po zakonu mora imeti občina praviloma najmanj 5.000 prebivalcev. V primerih, ko zaradi geografskih, narodnostnih, zgodovinskih ali gospodarskih razlogov to ni mogoče, ima lahko občina tudi manj prebivalcev, vendar ne manj kot 2.000 (13.a člen).

V Sloveniji imamo trenutno 211 občin (SURSTAT 2012), med katerimi jih ima 11 status mestne občine,¹⁶ 200 pa je navadnih občin. V skladu s 16. členom ZLS-UPB2 (Ur. l. RS 74/2007) se mestna občina ustanovi na območju mesta zaradi enotnega prostorskega in urbanističnega urejanja, zadovoljevanja komunalnih potreb in načrtovanja razvoja. Mesto dobi status mestne občine, če gre za gosto in strnjeno naselje ali več naselij, povezanih v enoten prostor, ki jo povezuje dnevna migracija prebivalstva, hkrati pa mora izpolnjevati več pogojev: (1) ima najmanj 20.000 prebivalcev, (2) ima vsaj 15.000 delovnih mest, od katerih jih mora biti najmanj polovica v terciarnih in kvartarnih dejavnostih in (3) je geografsko, gospodarsko in kulturno središče svojega gravitacijskega območja. Navadne občine pa imajo v nasprotju z mestnimi občinami veliko manj prebivalcev, stopnja delitve dela je nizka, pripadnost

¹⁵ »Šteje se, da je občina sposobna na svojem območju zadovoljevati potrebe in izpolnjevati druge naloge, če so zagotovljeni naslednji pogoji: popolna osnovna šola; primarno zdravstveno varstvo občanov (zdravstveni dom ali zdravstvena postaja); komunalna opremljenost (oskrba s pitno vodo, odvajanje in čiščenje odpadnih voda, oskrba z električno energijo); poštna storitve; knjižnica (splošna ali šolska); prostori za upravno dejavnost lokalnih skupnosti« (13. člen).

¹⁶ Murska Sobota, Ptuj, Maribor, Celje, Velenje, Novo mesto, Slovenj Gradec, Ljubljana, Kranj, Koper in Nova Gorica.

skupnosti je večja, v večji meri pa je prisotna tudi vloga tradicije, običajev in družine (Vlaj v Djurić Drozdek in Bojnec 2010, 38).

Tocqueville (v Brezovšek 2009, 8) pravi, da je »občina edina skupnost, ki je tako naravna, da jo ljudje oblikujejo povsod, kjer se sami od sebe zbirajo«. Občina ni posledica zavestne in racionalne družbene organizacije, ampak je nastala kot naravna združba prebivalcev na določenem območju zaradi potreb po opravljanju najbolj nujnih skupnih zadev, ki so omogočale njihovo medsebojno sožitje. Občina se je v skladu s svojo naravno vlogo prilagajala rasti in razvoju naselij, pozneje pa so mnoge občine nastale kot iznajdba administracije (Šmidovnik v Vlaj 2006b, 31). Občine so torej rezultat različnih dejavnikov: zgodovinskega razvoja, tradicij, političnih kompromisov, geografskih in nekaterih drugih dejavnikov, ki pa pogosto nimajo veliko skupnega z merili racionalnosti glede na naloge, ki naj bi jih opravljale (Brezovnik 2003, 24).

Področje pristojnosti, nalog in odgovornosti slovenskih občin urejajo Ustava Republike Slovenije, Zakon o lokalnih samoupravi in drugi področni zakoni. Temeljna naloga občin in njenih organov je predvsem ta, da služijo interesom lokalnega prebivalstva ter da skrbijo za reševanje aktualnih problemov v ožjem lokalnem okolju (Grafenauer v Djurić Drozdek 2010, 40). Zakon o lokalni samoupravi (ZLS-UPB2) (Ur. l. RS 74/2007) tako v 21. členu določa, da občine samostojno opravljajo lokalne zadeve javnega pomena, ki jih določijo s splošnim aktom občine (statutom) ali so določene s posameznimi zakoni. To so t.i. izvirne naloge občine in jih je občina sposobna opravljati sama. Po predhodnem soglasju občine pa lahko država zaradi organizacijske racionalnosti in učinkovitejšega izvajanja z zakonom prenese na občino opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, če za to zagotovi tudi potrebna sredstva (24. člen).

Občine so temeljne enote lokalne samouprave v Sloveniji, vendar pa se vse od svojega nastanka sredi devetdesetih let prejšnjega stoletja soočajo z nekaterimi problemi, ki so povezani z neustreznim uresničevanjem načel subsidiarnosti in koneksitete.¹⁷ Pri tem mislimo predvsem na normativno preobremenjenost in upravljavsko nesposobnost (pre)majhnih občin (Prebilič in Haček 2012, 3), o čemer bomo podrobneje razpravljali v nadaljevanju.

¹⁷ Načelo koneksitete izvira iz nemške teorije in določa, da morajo biti za dogovorjene naloge oziroma pristojnosti lokalnih skupnosti na voljo zadostna sredstva ter zagotovljena njihova svoboda odločanja o namenih uporabe sredstev iz finančne izravnave (Vlaj 2006b, 28). To načelo naj bi lokalne skupnosti varovalo pred delegacijo novih nalog s strani države, če zanje istočasno niso zagotovljena tudi ustrezna finančna sredstva (Prebilič in Haček 2012, 5–6).

3.1.3.1 Vprašanje optimalne velikosti občin in problematika (pre)majhnih občin

Do leta 1994 smo imeli v Sloveniji t.i. komune, ki so v glavnem opravljale naloge iz državne pristojnosti. Po reformi lokalne samouprave leta 1995 se je iz tedanjih 62 komun oblikovalo 147 občin, njihovo število je začelo izrazito naraščati in ob zadnjem povečanju leta 2011 imamo tako v Sloveniji že 211 občin (Djurić Drozdek in Bojnec 2010, 66; OECD 2011, 36). V obdobju 1991–2011 se je število občin povečalo za kar 240 odstotkov. Z drobljenjem večjih občin smo tako dobili veliko število (pre)majhnih občin. Mnoge od teh ne izpolnjujejo zakonsko določenih pogojev, zato že vrsto let potekajo številne razprave o učinkovitosti takšnih občin in smiselnosti nadaljnje teritorialne delitve Slovenije (Haček 2012, 76). Kot vzrok ustanovitve nove občine se velikokrat omenja večja finančno avtonomnost, na tem mestu pa se postavlja vprašanje, ali je ozemeljska razdrobljenost res ustrezen način za prerezporeditev sredstev, ki zagotavlja finančno samostojnost manjših občin, ali še dodatno povečuje njihovo odvisnost od države (Pinterič idr. v Djurić Drozdek in Bojnec 2010, 66).

Podobno kot v drugih evropskih državah (Swianiewicz 2010, 185) je tako tudi pri nas prisotna dilema glede velikosti občin (Grafenauer 2000, 52; Haček 2012, 65). Zagovorniki majhnih lokalnih skupnosti kot njihove ključne prednosti izpostavljajo hitrejše in boljše zaznavanje potreb prebivalcev (Foster, Jackman in Perlman v Djurić Drozdek in Bojnec 2010, 66), ki rezultira v ohranjanju harmonije lokalne skupnosti, kjer imajo prebivalci občutek, da lahko vplivajo na politiko te skupnosti (Humes in Harloff v Haček 2012, 67). V prid majhnim občinam tako govorijo predvsem argumenti, ki so povezani z vprašanjem demokracije. Na drugi strani pa imamo zagovornike velikih občin, ki njihove prednosti vidijo v boljši izrabi ekonomije obsega in zaposlovanju kakovostnejšega kadra (Foster, Jackman in Perlman v Djurić Drozdek in Bojnec 2010, 66). Večje občine imajo več prebivalcev in s tem tudi višje število zaposlenih, ki s svojim delom (prihodki) doprinesejo h gospodarski rasti občine in posledično boljšemu funkcioniranju lokalnih služb, s tem pa omogočajo boljše zadovoljevanje potreb in interesov občanov. Tudi iz tega razloga so velike občine v večji meri sposobne opravljati večino sodobnih, diferenciranih in specializiranih upravnih nalog (Haček 2012, 67–68). Nasprotno pa za majhne občine velja, da imajo velikokrat prešibko administracijo (Tanzi v Brezovnik 2010, 34), saj nimajo dovolj sposobnega strokovnega in političnega kadra niti potrebnih finančnih sredstev za opravljanje zahtevnejših nalog in projektov, ki jih država tako mora opraviti sama ali pa jih poveri širšim lokalnim skupnostim, v kolikor te obstajajo. Iz tega

stališča vztrajanje pri konceptu majhnih lokalnih skupnostih krepi centralizem, hkrati pa ruši temelje, na katerih sloni sama ideja lokalne samouprave (Pusić idr. v Haček 2012, 67). Vendar pa tudi proti velikim lokalnim skupnostim najdemo kar nekaj utemeljenih argumentov. Velikim občinam se pogosto očita, da rušijo temelje lokalne samouprave, saj se v takih občinah izgublja občutek solidarnosti in pripadnosti prebivalstva, prihaja pa tudi do izgube notranje kohezije in oddaljenosti oblasti od prebivalcev, s tem pa tudi do njihovega občutka nezmožnosti vplivanja na odločitve (Grafenauer 2000, 52).

V iskanju optimalne velikosti občin sta se tako uveljavili dve glavni teoriji (Swianiewicz v Haček 2012, 78), in sicer (1) *reformistična teorija* oziroma *ekonomija obsega*,¹⁸ ki zagovarja združevanje občin (angl. *amalgamation*) in posledično nastanek večjih občin, ter (2) *ideja lokalizma* oziroma *teorija javne izbire*, ki sta usmerjeni k teritorialni drobitvi in oblikovanju manjših občin. V prid prvi teoriji tako govorijo naslednji argumenti: večje občine lahko opravijo večje število nalog, kar pripomore k večjemu javnemu interesu in s tem k višji participaciji v lokalni politiki; teritorialno združevanje hkrati zagotavlja več prostora za delovanje številnih interesnih skupin (pluralizem interesov); v večjih občinah obstaja večja možnost za oblikovanje močne civilne družbe. Utemeljitev za drugo teorijo pa so naslednje: stiki med občinskimi svetniki in državljani so v majhnih občinah tesnejši, zaradi česar so tudi politiki odgovorni v večji meri (večje je medsebojno zaupanje); majhne občine so bolj enotne in zato lažje izpeljejo načrte, ki jih podpira večina prebivalstva; občutek pripadnosti (identifikacija) je v takih občinah večji, zato je večja tudi udeležba v javnih zadevah. Združevanje občin se tako običajno utemeljuje na podlagi argumentov o večji učinkovitosti oziroma večji upravljaljski sposobnosti lokalnih oblasti, teritorialno razdrobljenost pa na podlagi argumentov o lokalni demokraciji (Swianiewicz 2010, 188).

Kot vidimo je argumentov na obeh straneh zelo veliko, rešitev pa bi bilo verjetno najbolje poiskati v kompromisu med obema skrajnostma. Na podlagi povedanega bi lahko rekli, da gre za kompromis med demokracijo in ekonomsko učinkovitostjo.

Velikost občine v Sloveniji lahko opredelimo s pomočjo dveh merljivih kriterijev, in sicer z velikostjo njenega ozemlja (izraženo v kvadratnih kilometrih) ter s številom prebivalcev na tem ozemlju. Na podlagi tega lahko govorimo o velikih občinah glede na eden ali drugi kriterij, ali pa glede na kombinacijo obeh kriterijev. Pri tem velja opozoriti, da velika občina

¹⁸ Ekonomija obsega (angl. *economy of scales*) pomeni, da proizvodnja večjega obsega omogoča znižanje stroškov pri izvajanju storitve (Swianiewicz 2011, 4).

po površini ni nujno tudi velika po številu prebivalcev. V literaturi se pri navedbah velikosti občine pogosteje izhaja iz števila prebivalcev v občini (Grafenauer 2000, 52), zato je ta vidik izpostavljen tudi v naši raziskavi. Trenutno število občin v Sloveniji kaže na njeno veliko razdrobljenost, zato bodo podatki v magistrski nalogi zaradi boljše preglednosti predstavljeni združeno po posameznih skupinah: (1) majhne občine (do 5.000 prebivalcev), (2) srednje velike občine (od 5.001 do 20.000 prebivalcev) in (3) velike občine (nad 20.000 prebivalcev).¹⁹

Podatki statističnega urada (SURSTAT 2012) kažejo, da se slovenske občine zelo razlikujejo po številu prebivalstva. Iz preglednice 3.1 je razvidno, da ima v Sloveniji več kot polovica (52,13 %) občin manj kot 5.000 prebivalcev. Od tega je 26 takšnih, ki imajo manj prebivalcev, kot je zakonsko določena spodnja meja (2.000 prebivalcev); med njimi pa je kar 7 občin takšnih, ki imajo manj kot 1.000 prebivalcev. Povprečna slovenska občina je imela dne 1. 1. 2012 9.742 prebivalcev.

Preglednica 3.1: Število občin po posameznih skupinah občin (podatki na dan 01. 01. 2012)

<i>Tip občine</i>	<i>Število občin</i>	<i>Delež občin (v %)</i>	<i>Skupno št. preb.</i>	<i>Delež preb. (v %)</i>	<i>Povpr. število preb. na občino</i>
majhne občine	110	52,13	317.464	15,45	2.886,04
srednje velike občine	84	39,81	859.293	41,80	10.229,68
velike občine	17	8,06	878.739	42,75	51.690,53
skupaj	211	100	2.055.496	100	9.741,69

Vir: SURSTAT (2012) in lastni preračuni.

Najmanjša občina (Hodoš) šteje 379 prebivalcev, največja (Ljubljana) pa 280.607 (SURSTAT 2012). Takšna raznolikost med občinami in neustrezen model financiranja občin v Sloveniji vodita v nezmožnost opravljanja obveznih občinskih nalog. Brezovnik (2010, 34) je zato prepričan, da bi bilo na tem mestu smiselno bodisi združevanje občin bodisi ustanovitev širših družbenih skupnosti, na katere bi država prenesla izvajanje nalog širšega pomena, vendar se nič od navedenega kljub nedavnim ustavnim spremembam še ni zgodilo. Za združevanje občin v Sloveniji se zavzema tudi OECD (2011, 20), ki v svojih priporočilih svetuje, da je treba »olajšati združevanje občin in razviti nove oblike medobčinskega sodelovanja.«

Podobno kot Slovenija se tudi druge evropske države soočajo s problemom optimalne teritorizacije države, zato so se lotile različnih strukturnih rešitev. V zadnjem desetletju v vse več evropskih državah prihaja do procesov združevanja zlasti ožjih lokalnih skupnosti, kar

¹⁹ Klasifikacija občin glede na število prebivalcev je povzeta po Djurić Drozdekovi in Bojnecu (2010).

pomeni, da se na območju celotne države ustvarijo približno enako velike in ekonomsko močne lokalne skupnosti (Pavić v Haček 2012, 73). Do tendence združevanja občin oziroma zmanjšanja njihovega števila je v Evropi prišlo predvsem po drugi svetovni vojni, ko so se pojavile nove potrebe prebivalstva, ki jih majhne občine niso bile zmožne več zadovoljevati. Gre predvsem za potrebo po vzpostavitvi bolj »učinkovite občine«, to pa pomeni vzpostavitev učinkovitega in cenejšega sistema organizacije in izvajanja javnih služb na lokalni ravni. Najbolj izrazite reforme so bile izvedene v skandinavskih državah, v Belgiji in Nizozemski. Na Švedskem se je tako število občin med leti 1949 in 1974 zmanjšalo z 2.300 na 278, povprečno število prebivalcev pa se je z 2.800 povečalo na 30.000. V nekaterih centralističnih državah, kjer je tradicija še vedno pomembnejša od potreb moderne družbe (na primer Francija, Avstrija), so bile spremembe manjše. Spodbujanje k združevanju občin je v nekaterih državah razvidno tudi iz zakonskih besedil (na primer v Italiji, kjer je zakon iz leta 1990 omejil ustanavljanje novih občin z manj kot 10.000 prebivalci, hkrati pa se je država zavezala finančno podpreti tiste občine, ki bi se združile) (Grafenauer 2000, 48–49). Večina držav tako želi zmanjšati število občin z njihovo združitvijo, medtem ko sočasno razvijajo politike medobčinskega sodelovanja (Žohar 2010, 90), kar nekateri teoretiki (Hertzog v Swianiewicz 2011, 4) vidijo kot sprejemljivo alternativo za teritorialno združevanje manjših entitet. Na drugi strani pa so države, kjer se je število občin v zadnjih dveh desetletjih izrazito povečalo; poleg Slovenije v to kategorijo prištevamo še Hrvaško in Češko republiko (Haček 2012, 79).

Problem neučinkovitosti in neracionalnosti (pre)majhnih občin pa evropske države rešujejo tudi z oblikami prostovoljnega povezovanja. Za reševanje nalog, ki presegajo območje posamezne občine (na primer zagotavljanje posameznih javnih služb), obstajajo različne oblike medobčinskega sodelovanja (zveze občin, skupne občinske uprave ipd.) (Grafenauer 2000, 49–50), ki jih bomo podrobneje predstavili v posebnem poglavju. Tovrstno sodelovanje zahteva usklajevanja interesov različnih občin, zaupanje med sodelujočimi akterji pa je nujen pogoj, da je tako sodelovanje učinkovito (Swianiewicz 2010, 195).

3.1.3.2 Financiranje obveznih nalog občine

Za opravljanje svojih nalog občine potrebujejo ustrezno materialno osnovo, ki naj bi ji zagotavljala potrebno zmogljivost, samostojnost in neodvisnost (Milunović 2012, 107),

vendar pa mnoge (pre)šibke občine zaradi pomanjkanja lastnih finančnih virov niso zmožna zagotavljati teh nalog. Ker nas bo v magistrskem delu zanimala tudi ekonomska moč izbranih občin, je smiselno, da na kratko predstavimo nekatere vidike financiranja občin. Zaradi kompleksnosti izgradnje sistema financiranja občin v Sloveniji, se bomo v tem poglavju v večji meri osredotočili na trenutno ureditev urejanja tega področja.

Financiranje občin pravno urejajo Ustava Republike Slovenije, Zakon o lokalni samoupravi, Zakon o javnih financah in Zakon o financiranju občin. Poleg navedene zakonodaje je potrebno omeniti še Evropsko listino lokalne samouprave (MELLS),²⁰ katere načela so pomembna za zagotavljanje finančne avtonomije občin (Djurić Drozdek in Bojnec 2010, 43). Finančna avtonomija pomeni, da ima lokalna skupnost (občina) na voljo dovolj finančnih virov, s katerimi lahko pokriva stroške izvajanja svojih nalog in z njimi tudi avtonomno razpolaga (Milunovič 2012, 110).

Ustava Republike Slovenije (Ur. l. RS 33/1991) določa osnovni okvir za urejanje javnih financ lokalnih skupnosti, in sicer v 142. členu pravi: »Občina se financira iz lastnih virov. Občinam, ki zaradi slabše gospodarske razvitosti ne morejo v celoti zagotoviti opravljanja svojih nalog, država v skladu z zakonsko določenimi načeli in merili zagotovi dodatna sredstva.« Pridobivanje sredstev za uresničevanje nalog občin je nadalje urejeno v 146. členu.²¹

V Zakonu o lokalni samoupravi so v posebnem poglavju z naslovom »Premoženje in financiranje občin« postavljena izhodišča za gospodarjenje s premoženjem občine in osnovna izhodišča za oblikovanje sistema financiranja občin z opredelitvijo finančnih virov občin,²² zagotavljanjem dopolnilnih sredstev države in opredelitvijo osnovnega okvira občinskega proračuna (Milunovič 2005, 108).

Zakon o javnih financah je temeljni akt, ki celovito ureja upravljanje sredstev javnih financ za osebe javnega prava, učinkovito izvajanje makroekonomske politike, večletno proračunsko načrtovanje, večjo preglednost proračuna na podlagi novih metodologij, vpeljavo notranjega nadzora nad porabo proračunskih sredstev in povečanje pristojnosti in odgovornosti neposrednih uporabnikov proračuna (Djurić Drozdek in Bojnec 2010, 44).

²⁰ MELLS (Ur. l. RS 57/1996) v 9. členu določa, da so lokalne oblasti v okvirih nacionalne gospodarske politike upravičene do ustreznih lastnih finančnih virov, s katerimi v okviru svojih pooblastil prosto razpolagajo.

²¹ »Država in lokalne skupnosti pridobivajo sredstva za uresničevanje svojih nalog z davki in drugimi obveznimi dajatvami ter s prihodki od lastnega premoženja« (146. člen).

²² Veljavni ZLS-UPB2 (Ur. l. RS 94/2007) v 52. členu določa, da se občine financirajo iz lastnih virov, sredstev države in iz zadolžitve.

Splošna ustavna izhodišča in določbe Zakona o lokalni samoupravi glede financiranja občin so natančneje opredeljene v Zakonu o financiranju občin, ki je s tem tudi najpomembnejši predpis za urejanje tega področja. Financiranje občin je bilo sprva urejeno z začasnim Zakonom o financiranju občin (v nadaljevanju ZFO) iz leta 1994 (Ur. l. RS št. 80/1994), ki je temeljil na starem sistemu javnih financ in ni bil usklajen z ustavnimi načeli in načeli MELLSS, zaradi česar je bila finančna avtonomija občin močno okrnjena. Cilj tega zakona je bilo financiranje nujnih (obveznih) nalog občin, ugotavljanje meril za financiranje nujnih nalog (kjer so se pokazale številne pomanjkljivosti) in določanje finančne izravnave²³ iz državnega proračuna (Djurić Drozdek in Bojnec 2010, 44). Po konsolidaciji sistema financiranja občin v prvih letih uvedbe lokalne samouprave je začela izstopati visoka vertikalno neizenačenost, kar je povzročalo pritisk na dodatna sredstva iz državne blagajne. Do finančne izravnave je bilo tako upravičenih več kot 96 % občin; finančna izravnava je leta 1995 znašala 31,6 % od zagotovljene porabe, v naslednjih dveh letih nekoliko upadla in se v letu 1998 dvignila na 32,3 % (Milunovič 2012, 116). Sledila je prva sprememba ZFO leta 1998, ko je bil sprejet ZFO-A (Ur. l. RS 56/1998), ki je poskušal odpraviti vertikalno davčno nesorazmerje s pet odstotnim povečanjem deleža dohodnine (na 35 %) ter z vzpostavitvijo večje avtonomnosti občin pri porabi lastnih virov. Zakon je hkrati določal, da se občinam, ki z lastnimi prihodki ne morejo financirati svojih nalog, zagotovijo dodatna sredstva z izračunom primerne porabe občin²⁴ (Djurić Drozdek in Bojnec 2010, 44). S spremembo Zakona o financiranju občin je finančna izravnava v letu 1999 upadla na 22,4 % od primerne porabe, kar je izboljšalo finančno avtonomijo občin tudi na strani virov. Vse bolj pa je začela izstopati neustreznost horizontalne davčne strukture kot posledica neenakomerno porazdeljene dohodnine po posameznih občinah. Ena od slabosti omenjenega zakona je bila tudi neustreznost postavljenih meja slovenskih občin ter s tem povezanim problemom nestandardiziranih stroškov in izračuna primerne porabe, ki je bila osnova za dodelitev finančne izravnave (Oplotnik in Križanič v Milunovič 2012, 116). Po podatkih Ministrstva za finance (glej preglednico 3.2) je bilo leta 2005 finančno samozadostnih le 20 občin, medtem ko je kar 173 občin (89,64 %) potrebna sredstva za financiranje obveznih nalog dobilo iz sredstev finančne izravnave. Leta 2005 je bila sprejeta druga novela Zakona o financiranju občin (ZOF-B) (Ur. l. RS 90/2005), ki pa ni bistveno odpravila pomanjkljivosti ZFO (delež občin, ki so potrebovale finančno izravnavo se je še povečal, in sicer na 91,19 %), ampak se je

²³ Finančna izravnava je v ZFO (Ur. l. RS 80/1994) opredeljena kot »sredstva, ki se dodelijo občini, ki s prihodki, določenimi z zakonom, ne more financirati svoje zagotovljene porabe.«

²⁴ Primerna poraba je bila v tem zakonu opredeljena kot primeren obseg sredstev, s katerimi občina lahko zagotovi izvajanje ustavnih in zakonskih nalog (Milunovič 2012, 116).

v glavnem nanašala na boljšo ureditev področja zadolževanja občin in sofinanciranja investicij²⁵ (Djurić Drozdek in Bojnec 2010, 45). Obstoječi model financiranja občin je bilo torej potrebno dopolniti v dveh točkah: (1) presekat neustrezno horizontalno porazdelitev davčne strukture med občinami in (2) zagotoviti ustrežnejšo vertikalno fiskalno dodelitev, s katero bi zagotovili, da je večina občin neodvisna od finančne izravnave države. Tako je bil konec leta 2006 sprejet ZFO-1 (Ur. l. RS 123/2006), s katerim je bil uveden nov sistem oblikovanja virov občin, ki je temeljil na glavarini,²⁶ kar je občinam prineslo višje prihodke, zato se je finančna izravnava iz 20,71 % (leta 2006) po sprejemu ZFO-1 znižala na 0,98 % (glej preglednico 3.2). Država je s tem modelom preko glavarine in povprečnine²⁷ določila pavšal, s katerim je iz centralne ravni prerazporejala dohodnino med občine. Viri financiranja občine so po ZFO-1 (Ur. l. RS 123/2006): lastni davčni viri, odstopljeni viri, drugi lastni viri ter občinske takse. Poleg lastnih virov pa lahko država občinam zagotovi dodatna sredstva za sofinanciranje investicij v lokalno javno infrastrukturo in investicij posebnega pomena za zadovoljevanje skupnih potreb prebivalcev občine, ki so uvrščene v načrte razvojnih programov občinskih proračunov, ter sredstva za sofinanciranje investicij v višini odobrenih sredstev strukturne in kohezijske politike Evropske unije (21. člen). Pri sofinanciranju investicij se upošteva merilo razvitosti občin,²⁸ ki je določeno z metodologijo Ministrstva za finance. Kot tretji vir financiranja občin se šteje njihovo zadolževanje.²⁹ Nov model je posegel v znižanje dotedanjega nivoja pripadajočega vira iz dohodnine štirim občinam, zaradi česar je bila sprožena ustavna presoja zakona (Milunovič 2012, 116–117), in sicer 8., 11., 14., 23., in 38. člena ZFO-1. Ustavno sodišče je oktobra 2007 ugotovilo, da teh pet členov ni v skladu z ustavo, zato je 10. 6. 2008 stopila v veljavo novela ZFO-1A (Ur. l. RS 57/2008). Novela je določila, da občinam za financiranje primerne porabe po novem pripada 54 % dohodnine, od tega 70 % posameznim občinam, 30 % pa so sredstva za solidarnostno izravnavo prihodkov

²⁵ »Občine so upravičene do dodatnih sredstev za sofinanciranje investicij na področju regionalnih razvojnih programov in izvajanja strukturne, kohezijske ali predpristopne politike na lokalni ravni. Sredstva v višini 3 % skupne primerne porabe vseh občin se zagotovijo na posebni proračunski postavki državnega proračuna« (26.a člen).

²⁶ Glavarina je v ZFO-1 (Ur. l. RS 123/2006) opredeljena kot »na prebivalca v državi ugotovljen delež dohodnine oziroma drugih davkov, odstopljen občinam za financiranje skupne primerne porabe občin.«

²⁷ S povprečnino se določajo povprečni stroški na prebivalca v državi, izračunani na podlagi podatkov o stroških občin za financiranje obveznih nalog (Djurić Drozdek in Bojnec 2010, 53).

²⁸ Stopnjo razvitosti občine v skladu s 24. členom ZFO-1 (Ur. l. RS 123/2006) določi vlada na predlog ministrstva, pristojnega za finance, za štiri leta na podlagi indeksa razvojne ogroženosti občine, ki se izračuna na podlagi kazalnikov razvitosti občine, kazalnikov ogroženosti občine in kazalnikov razvojnih možnosti.

²⁹ V skladu z 10. členom ZFO-1 (Ur. l. RS 123/2006) se »občina v tekočem proračunskem letu lahko zadolži, v obsegu, ki skupaj z obstoječim stanjem dolgov ne presega 20 % realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov proračuna v letu pred letom zadolževanja brez prejetih donacij in transfernih prihodkov iz državnega proračuna za investicije in če odplačilo glavnice in obresti v posameznem letu odplačila ne preseže 5 % realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov proračuna v letu pred letom zadolževanja, zmanjšanih za prejete donacije in transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije.«

občin iz dohodnine.³⁰ Tistim občinam, ki s temi sredstvi niso sposobna pokriti primerne porabe, država dodeli finančno izravnavo v višini razlike do primerne porabe (Djurić Drozdek in Bojnec 2010, 51). Iz preglednice 3.2 je razviden vpliv omenjenih zakonskih sprememb.

Preglednica 3.2: Izračun finančne izravnave in primerne porabe

<i>Leto</i>	<i>Primerna poraba</i>	<i>Finančna izravnavo (v mio €)</i>	<i>% finančne izravnave od primerne porabe</i>	<i>% občin, ki prejemajo finančno izravnavo</i>
2005	858,67	193,69	22,56	89,64
2006	899,38	186,31	20,71	91,19
2007	938,46	9,18	0,98	50,48
2008	976,24	10,17	1,04	50,95
2009	1.084,09	54,69	5,04	54,29
2010	1.112,18	0*	0	0
2011	1.125,44	14,97	1,33	70,48
2012	1.130,34	10,85	0,95	71,09

Vir: Ministrstvo za finance; Računsko sodišče Republike Slovenije (2012) in lastni izračuni.

Opombe:

* V letu 2010 je bilo 162 občin prejemnic presežne solidarnostne izravnave, in sicer so prejele skupaj 167.182.451 evrov presežne solidarnostne izravnave, prejemnic finančne izravnave pa v letu 2010 ni bilo, saj so bila sredstva dohodnine, namenjena občinam, zadostna za financiranje obveznih nalog občin. To pomeni, da so bila občinam, ki niso bile finančno samostojne, zagotovljena sredstva finančno samostojnih občin.

S to ureditvijo je prišlo do odprave horizontalnega davčnega neravnotežja med občinami, s hkratnim povišanjem ravni prihodkov občin iz naslova dohodnine pa se je znižala neustreznost vertikalne davčne strukture (Milunovič 2012, 118). ZFO-1A (Ur. l. RS 57/2008) pa je prinesel še eno pomembno spremembo, in sicer na področju zadolževanja občin, ki v 10.b členu določa, da se občine ne morejo zadolževati za več kot 8 % realiziranih prihodkov, v kar pa niso vštete hipoteke in zadolževanje pravnih subjektov, katerih ustanoviteljica je občina. Občine pa se lahko dodatno zadolžujejo v primeru projektov, ki so sofinancirani iz Evropske unije (Djurić Drozdek in Bojnec 2010, 51).

Kljub nekaterim »izboljšavam« na področju financiranja občin, pa to področje ostaja eden največjih problemov lokalne samouprave v Sloveniji. Vprašanje financiranja občin namreč bistveno vpliva na delovanje občin in zmožnost samostojnega reševanja nalog, za katere so pristojne. Temeljna zahteva, ki bi morala biti zagotovljena v finančnem sistemu je, da imajo občine dovolj lastnih fiskalnih virov, ki zagotavljajo podlago za njihovo učinkovito delovanje (Milunovič 2012, 126).

³⁰ S spremembami zakona je bil ukinjen sistem glavarine ter ponovno določen delež dohodnine, ki predstavlja odstopljen davčni vir za financiranje primerne porabe (Milunovič 2012, 118).

3.1.4 Regija kot druga raven lokalne samouprave

3.1.4.1 Regionalizacija in regija

Regionalizacija se pojavlja v številnih oblikah in nima enotne definicije niti znotraj evropskih držav (Vlaj 2006a, 21), zato tudi regije predstavljajo kategorijo, ki je ni mogoče enoznačno opredeliti (Smouts v Lajh 2006, 55). Definicija pojma regija je zato na tem mestu ne samo smiselna, ampak tudi nujno potrebna za nadaljnje razumevanje procesa regionalizacije.

Najbolj splošno opredelitev regije najdemo v dokumentih Skupščine Evropskih regij, kjer so regije opredeljene kot »lokalne oblasti, ki so takoj pod ravnijo centralne oblasti, s predstavniško politično oblastjo, ki je utelešena v izvoljeni regijski skupščini; če te ni, jo lahko nadomeščata skupina, ki se konstituira na regionalni ravni, ali telo lokalnih oblasti« (Council Of Europe 1998, 7). Ta definicija pa je po mnenju nekaterih kritikov preveč ohlapna, saj pokriva tako različne entitete kot so nemške dežele, nizozemske province, francoske regije, švedska okrožja in drugo. Na podlagi tega bi težko zagovarjali en sam tip ali posebno zasnovo regije (ibid.).

Pojem regija je zaradi svoje pojavnosti v različnih vedah (geografija, sociologija, prostorsko planiranje, etnologija) velikokrat nejasen. Opredeljujejo ga številne definicije, ki se medsebojno pomensko precej razlikujejo. Lahko bi pravzaprav rekli, da je definicij pojma regija toliko, kot je avtorjev, ki se z njimi ukvarjajo. Glede na različna merila, ki jih upoštevamo pri oblikovanju regij, govorimo o različnih tipih regij. Schmid (v Nared 2007, 44) jih deli na: (1) *homogene ali strukturne regije* (regije po načelu podobnosti, kjer so v ospredju strukturne značilnosti),³¹ (2) *funkcionalne regije* (regije na podlagi koncepta povezanosti in temeljijo na analizi interakcijskih odnosov),³² ter (3) *normativne regije*, ki nastanejo na podlagi administrativne delitve. Regije kot del državnega upravnega sistema lahko nastanejo na več načinov. Lahko se oblikujejo spontano na podlagi njenih posebnosti in funkcionalne navezanosti družbe na prostor, vendar je ta način v realnosti precej redek. Pogosteje se regije

³¹ Po tej koncepciji regijo definiramo kot »pokrajino, območje, predel ali ozemlje, ki ga označujejo podobne ali istovetne naravne in/ali družbenogospodarske značilnosti« (Grafenauer 2003, 40). Podobno definicijo lahko zasledimo pri Kukarju (v Nared 2007, 44), ki pravi: »Regija je ozemeljska enota, ki jo družijo skupne gospodarske, družbene in naravne značilnosti, pa tudi zgodovinska identiteta.«

³² To so regije, ki jih povezuje ne samo homogenost prostora, ampak tudi splet funkcij, ki zagotavlja povezanost ozemlja. V skladu s tem Paasi (v Nared 2007, 44) regijo razume kot »konkretno manifestacijo družbenih (naravnih, kulturnih, gospodarskih, političnih) procesov, ki vplivajo na spremembe v prostorski strukturi, te pa povratno vplivajo na procese. Tako ima regija ključno vlogo v procesu, v katerem so povezani čas, prostor in družba.«

vzpostavijo kot posledica odločitve centralnih oblasti, pri čemer predstavljajo sredstvo za izvajanje državne politike (Gulič v Nared 2007, 45).

V osnutku Evropske listine regionalne samouprave so regije opredeljene kot »eden od demokratičnih režimov, bistveni sestavni del države in primerna raven oblasti za učinkovito uresničevanje subsidiarnosti.« Regije imajo (podobno kot občine) svoje lastne pristojnosti, pooblastila za uresničevanje določenih državnih nalog na regionalni ravni in prenesena pooblastila skupaj z materialnimi in finančnimi sredstvi, zato jim je priznana regionalna samouprava (Vlaj 2006a, 80–81).

Na podlagi pregleda različnih opredelitev pojma regija lahko povzamemo, da je regija omejena na prostor, ki pa ga moramo obravnavati večznačno: ne le kot teritorialni prostor, temveč tudi kot funkcionalni, politični in družbeni prostor (Keating v Lajh 2006, 55).

V literaturi je regija najpogosteje mišljena kot decentralizirana oblika državne uprave in širša, druga raven lokalne samouprave (Šmidovnik v Vlaj 1998, 99), zato jo tako razumemo tudi v našem delu. Regija predstavlja vmesno raven oblasti med centralno oblastjo (državo) in lokalnimi oblastmi (občinami). V tem vmesnem prostoru se pojavljajo aktualne potrebe, ki presegajo kadrovske, tehnične, organizacijske in finančne zmogljivosti posameznih občin (na primer gradnja in vzdrževanje lokalnih cest regionalnega pomena, oskrba z vodo in energijo), hkrati pa se tu kopičijo problemi, ki so odraz interesov države na eni strani in interesov lokalnih skupnosti (občin) na drugi. Ta prostor označujemo kot regijo ne glede na njeno poimenovanje, če ji država prizna določeni upravnosistemski položaj (ibid.). V Sloveniji za širšo samoupravno lokalno skupnost uporabljamo dva pojma: regija in pokrajina. Pri tem ne gre za dva različna pojma, temveč za njuno izenačevanje (Ribičič v Vlaj 2006a, 23; Šmidovnik 2006, 6).

Pojem regionalizacija izhaja iz besede regija (lat. *regio, regionis*) (Vrišer v Vuk Dirnbek in Haček 2008, 208) in jo navadno razumemo kot stvaritev nove ravni v državni teritorialni organizaciji, pri čemer se lahko nove institucije razlikujejo v smislu organov, odgovornosti in oblasti, so pa vedno nad obstoječimi lokalnimi institucijami. Koncept regionalizacije se tako razume predvsem v institucionalnem smislu in je nasprotje regionalizma,³³ ki je politično ali ideološko gibanje (Council of Europe 1998, 9).

³³ Regionalizem lahko razumemo kot »pojav, ki je s procesom regionalizacije usmerjen k nastanku regij« (Vlaj v Haček 2005, 90) oziroma kot »idejno usmeritev in družbeno gibanje, ki postavlja v ospredje vse tisto, s čimer se uveljavljata posebna identiteta in samostojnost določene regije« (Mlinar v Haček, ibid.).

Omenjeni pojem najpogosteje srečamo v geografiji, prostorskem planiranju, statistiki in javni upravi. V slovenski literaturi velikokrat zasledimo definicijo Mirana Gajška (v Vlaj 2006a, 22), ki regionalizacijo opredeljuje kot »proces, katerega cilj je izoblikovati regije.« Gulič (v Vuk Dirnbek in Haček 2008, 209) pa pri definiranju upošteva še dejavnik regionalizma in regionalizacijo označuje »kot instrument za družbeno legitimizacijo in pravno legalizacijo regionalizma ter kot instrument za uresničevanje ciljev regionalnega razvoja države, regij in lokalnih skupnosti«. Regionalizacijo lahko razumemo tudi kot institucionalno metodo, s katero bi se določila prava raven decentralizacije države, ki bi povečala učinkovitost izvršilne oblasti (Čokert v Nared 2007, 46). Regionalizacija s pomočjo decentralizacije institucij pomeni prerazdelitev moči (Ravbar 2007, 15), ko država izgubi privilegiran položaj območja, na katerem se pogajajo o političnih problemih in jih razrešujejo, ter postane le eno izmed takšnih območij (Keating v Nared 2007, 46.). V tem pogledu je regionalizacija mišljena kot *de jure* in *de facto* pridobitev moči regij in njihov nastanek kot pomembnega političnega akterja v odločevalskem procesu na državni in globalni ravni (Arter v Nared 2007, *ibid.*).

Regionalizacija je v zadnjem desetletju postala ena najaktualnejših tem znotraj evropskih institucij in v širšem prostoru Evropske unije. Argumenti, ki govorijo v njen prid, so naslednji (Vlaj v Nared 2007, *ibid.*): (1) prostorska členitev na regije ne ogroža teritorialne enotnosti države, temveč omogoča bolj razčlenjeno izražanje ljudske suverenosti na ravni, ki je bližja državljanom; (2) regionalizacija je orodje za preprečevanje konfliktov, saj centralizacija spodbuja rast separatističnih gibanj; (3) tradicionalne strukture lokalne samouprave (občine) niso sposobne opravljati številnih novih nalog, zato je potrebno njihovo povezovanje na regionalni ravni; (4) brez ustvarjene regionalne ravni lokalna raven ne more biti pravi pogajalec s centralno oblastjo; (5) regija je postala ključni element gospodarskega napredka ter pospeševalec skladnega družbenega razvoja; (6) regije so najprimernejše teritorialne enote za uveljavitev čezmejnega sodelovanja.³⁴ Kot glavni pomisleki v zvezi z regionalizacijo pa se navajajo nevarnost ogroženosti nacionalne enotnosti in podražitve državne uprave ter nevarnost poseganja regij v avtonomijo občin.

Podobne razloge za regionalizacijo³⁵ najdemo tudi v Sloveniji, in sicer gre za notranje in zunanje razloge. Vzpostavitev pokrajin naj bi bila nujna predvsem zaradi notranjih razvojnih problemov (poglabljanja razlik v stopnji gospodarske razvitosti posameznih območij

³⁴ Po zamislih Evropske unije naj bi imele regije možnosti samostojnega medsebojnega sodelovanja ne glede na državne meje in celo sodelovanja pri odločanju znotraj Evropske unije (Kaučič in Grad 2007, 326).

³⁵ V govoru o regionalizaciji Slovenije mislimo na vzpostavitev pokrajin kot lokalnih skupnosti na drugi ravni lokalne samouprave (Šmidovnik 2006, 6–7).

Slovenije³⁶ ter vedno večja centraliziranost³⁷ države), uveljavljanja načela subsidiarnosti in procesa decentralizacije (Haček 2005, 94; Vlaj 2005, 36). Glavni namen ustanavljanja pokrajin je torej decentralizacija oblastnih funkcij in prenos upravljanja pomembnega dela javnih zadev ter javnofinančnih sredstev z državne na pokrajinsko raven (Vuk Dirnbek in Haček 2008, 207). Še pogosteje pa se v strokovnih razpravah o regionalizaciji oziroma »pokrajinizaciji« Slovenije navajajo zunanji razlogi (Ribičič 1998; Šmidovnik 2006; Vlaj 1998), ki jih lahko strnemo v ugotovitev, da so pokrajine v Sloveniji potrebne zaradi primerljivosti z drugimi članicami Evropske unije, ustrežnejše zastopanosti slovenske lokalne samouprave v Svetu Evrope in drugih mednarodnih povezavah, okrepitve čezmejnega sodelovanja lokalnih in regionalnih skupnosti, predvsem pa zaradi učinkovitejšega konkuriranja za sredstva strukturnih in drugih skladov Evropske unije.

V literaturi lahko najdemo različne tipe regionalizacije (Council of Europe 1998, 11–22; Ravbar 2007, 13–14; Dodescu 2011, 56–58): (1) *administrativna regionalizacija* (oziroma *regionalizacija brez ustvarjene regionalne ravni*), kjer se oblikujejo institucije in oblastni organi izven administrativnega središča države, in kjer država kljub njihovi avtonomnosti izvaja nadzor nad nalogami, ki so povezane s pospeševanjem regionalnega in gospodarskega razvoja (najdemo jo v Grčiji, Angliji, na Švedskem, v Bolgariji, Estoniji in Litvi, na Madžarskem in Slovaškem ter deloma tudi v Sloveniji); (2) *regionalizacija na podlagi združevanja obstoječih lokalnih skupnosti*, kjer si le-te prizadevajo, da bi okrepile svoje obstoječe funkcije in razširile polje svojega delovanja na podlagi skupnega sodelovanja v širših regionalnih okvirih (takšen način regionalizacije je uveljavljen na Danskem, v Finski, Irski, na Portugalskem ter v Romuniji); (3) *regionalna decentralizacija*, kjer gre za vpeljavo nove lokalne oblasti na regionalni ravni (regij) (značilna je za Francijo); (4) *politična regionalizacija* (oziroma *institucionalni regionalizem*), kjer gre za implementacijo regionalne avtonomije in prenosa zakonodajne oblasti na regionalna združenja, je v številnih različicah vzpostavljena le v peščici evropskih držav (v Španiji, Italiji, Belgiji in deloma v Veliki Britaniji).

³⁶ Regionalne razlike v gospodarski razvitosti med slovenskimi razvojnimi regijami se vse bolj poglobljajo (Ravbar 2007, 8), pri čemer lahko opazimo, da se osrednji del države razvija bistveno hitreje od preostalega dela, v razvoju pa najbolj zaostaja jugovzhodni del države (Piry 2003, 33).

³⁷ Mnogo avtorjev (na primer Nared 2007, Ribičič 1998, Šmidovnik 1995) se strinja, da je centralizem škodljiv predvsem za majhne države, kakršna je tudi Slovenija. Ribičič (1998, 12–13) je prepričan, (1) da je centralizem glavni vir zastojev in napetosti v političnem sistemu, (2) da so lokalne skupnosti v primeru z državno upravo veliko bolj učinkovite pri reševanju lokalnih in regionalnih zadev javnega pomena, in (3) da je regionalizem nujna podlaga za hitrejši in bolj uravnotežen razvoj Slovenije, hkrati pa pomemben element skladnosti naše ureditve z evropsko.

Kot smo omenili že v poglavju o velikosti občin, se je reforma lokalne samouprave v Sloveniji doslej v večji meri ukvarjala z ustanavljanjem oziroma preoblikovanjem občin, manj pozornosti pa je bilo posvečeno ustanovitvi pokrajin kot druge ravni lokalne samouprave (Haček 2005, 93). Proces regionalizacije Slovenije naj bi bil zaključen z ustanovitvijo pokrajin v letu 2008 in začetkom njihovega delovanja s 1. januarjem 2009, zaradi česar so bile leta 2006 sprejete tudi nekatere ustavne spremembe, zataknilo pa se je pri vprašanju o pristojnostih in številu pokrajin, lastnih davčnih virih, organizaciji pokrajinske oblasti in nekaterih drugih vprašanjih (Vlaj 2007, 19). Pokrajin kot decentraliziranih enot, ki bi bile sposobne sprejeti izzive 21. stoletja (Vlaj 2006b, 10), v Sloveniji še vedno nimamo, kljub temu pa regije pri nas dejansko obstajajo, saj med prebivalci vsekakor obstaja tisti subjektivni občutek pripadnosti določeni regiji (Ribičič v Vlaj 1998, 99). Proces vzpostavljanja pokrajin, ki bi postale nosilke regionalnega razvoja in kot take primerljive z regijami v drugih državah Evropske unije, pa ostaja še naprej odprto vprašanje (Djurić Drozdek in Bojnec 2009, 296).

3.1.4.2 Decentralizacija in načelo subsidiarnosti

Ideja decentralizacije temelji na ugotovitvi, da poleg splošnih državnih interesov obstajajo še posebni, t.i. lokalni interesi, ki jih centralna oblast ne more uspešno zadovoljiti, zato je zadovoljevanje teh posebnih interesov in potreb prepuščeno prebivalcem posameznega območja (Grafenauer 2000, 72). V teoriji se kot temeljni namen oblikovanja decentraliziranih upravnih enot navaja doseganje višjih narodnogospodarski koristi, kot bi bile dosežene, če decentralizacije ne bi bilo. Z oblikovanjem nižjih ravni se namreč bolj približamo potrebam lokalnega prebivalstva. Država se tako razdeli na več nižjih upravnih ravni, ki namesto nje opravljajo z ustavo in zakoni določene naloge v javnem interesu (Brezovnik 2003, 121).

V najširšem smislu pojem decentralizacija pomeni prenos oblasti, pristojnosti in odgovornosti s centralne na nižje upravne ravni oziroma z javnega sektorja na zasebni sektor (Dodescu 2011, 48). Decentralizacijo tako razumemo kot »proces, kjer država v kar največji možni meri del svojih funkcij prenese na nižje organe (regionalne, lokalne), ki so z državnim središčem sicer povezani, vendar pri odločanju in izvrševanju relativno samostojni« (Ravbar 2004, 19).

Različni avtorji pojem decentralizacija uporabljajo v različnih kontekstih, zato bomo v nadaljevanju poskušali prikazati nekatere kontekstualne razlike:

- »...decentralizacija se nanaša na prestrukturiranje ali reorganizacijo oblasti tako, da obstaja sistem soodgovornosti med upravnimi organi na centralni, regionalni in lokalni ravni v skladu z načelom subsidiarnosti, s čimer se poveča kakovost in učinkovitost sistema upravljanja, medtem ko se poveča moč odločanja in upravljavska sposobnost sub-nacionalne ravni« (UNDP 1999, 2).
- »decentralizacija je sistem razmerij med centralnimi in lokalnimi državnimi organi, kjer imajo lokalni organi določeno stopnjo neodvisnosti, ki se določa z ustavo in zakoni« (Brezovnik 2003, 16).
- »...decentralizacija je sredstvo za sodelovanje med prebivalci in lokalnimi oblastmi« (Morellu v Yuliani 2011).
- »...decentralizacija pomeni prenos moči odločanja, odgovornosti in kontrole finančnih in človeških virov iz državne na nižje ravni oziroma javnopravne družbenopolitične skupnosti, ki so občanom bližje« (Ravbar 2004, 19).

Decentralizacija je običajno podprta z argumenti, ki temeljijo na različnih ideoloških kontekstih: decentralizacija oblasti spodbuja sodelovanje državljanov v odločevalskem procesu ter se v večji meri odziva na njihove potrebe; je nasprotje avtoritarne države in zagotavlja možnosti za razvoj novih elit; daje priložnost za preizkus novih struktur in politik (Baldersheim idr. Illner 1999, 9); je učinkovitejša pri zagotavljanju storitev za lokalne potrebe ter ustvarja večji občutek pripadnosti prebivalcev določeni skupnosti (Goldsmith v Illner *ibid.*); omejuje centralno državno upravljanje s prenosom oblasti na nižje ravni, ki so bližje državljanom; omogoča boljši »prodor« nacionalnih politik na lokalno raven, večjo zastopanost različnih narodnostnih, verskih in političnih interesov v odločevalskem procesu ter večjo upravljavsko sposobnost lokalnih oblasti; omogoča bolj fleksibilno, inovativno in kreativno upravo ter povečuje politično stabilnost in enotnost države (Rondinelli in Cheema v De Vries 2000, 197). Decentralizacija torej lahko prispeva k uresničevanju ključnih elementov dobrega upravljanja (ang. *good governance*), kot so na primer povečane možnosti sodelovanja državljanov pri gospodarskih, družbenih in političnih odločitvah ter izboljšanje odzivnosti, transparentnosti in odgovornosti vlade (UNDP 1999, 2).

Prednosti decentraliziranega upravljanja vidimo predvsem v učinkovitosti in uspešnosti zagotavljanja javnih storitev ter v prenesenih nalogah, ki dajejo legitimnost regionalnim in lokalnim oblastem (Illner 1999, 8). Po drugi strani pa decentralizacija lahko vodi k povišani

stopnji korupcije, bogatenju lokalnih elit in množičnejšemu obubožanju, kar govori proti decentralizaciji. Lahko bi rekli, da je decentralizacija instrument, ki na eni strani pospešuje na drugi pa zavira določene segmente družbenega razvoja (Ravbar 2007, 16). Učinki decentralizacije pa so odvisni predvsem od oblike in narave decentralizacije, ki poteka v posamezni državi.

Pojem decentralizacije se pojavlja v različnih oblikah in tako avtorji (na primer Grafenauer 2000; Brezovnik 2003, 19–22; Dodescu 2011, 48) govorijo o *teritorialni, upravni, politični* in *fiskalni decentralizaciji*.

Teritorialna decentralizacija se najtesneje povezuje s pojmom lokalne skupnosti in lokalne samouprave in se je skozi zgodovino decentralizacije razvila najprej. Teritorij je namreč eden temeljnih elementov za obstoj države in kot takšen tudi bistveni element za opredelitev pojma lokalne skupnosti (Brezovnik 2003, 19). Pri tej obliki decentralizacije je teritorialna enota (na primer občina), na katero se prenesejo naloge, v določenem smislu in obsegu podvržena vplivu, ki izhaja iz te enote (Grafenauer 2000, 73).

Pojem upravne oziroma administrativne decentralizacije zajema prenašanje treh upravnih funkcij (tj. izvrševanja, odločanja in kontrole) s centra sistema na njegove posamezne dele. Omenjene funkcije je možno prenašati v različnem obsegu in od tega obsega je odvisna tudi stopnja decentralizacije upravnih sistemov (Brezovnik 2003, 19). Glede na stopnjo decentralizacije pa ločimo med tremi pojavnimi oblikami upravne decentralizacije, in sicer med *dekoncentracijo, delegacijo* in *devolucijo* (Dodescu 2011, 48; Yuliani 2011), ki so podrobneje opredeljene v nadaljevanju:

- (1) Pri *dekoncentraciji upravnih sistemov* gre za najnižjo stopnjo intenzivnosti prenosa upravnih funkcij in jo najpogosteje najdemo v državah v razvoju (UNDP 1999, 7). Termin dekoncentracija se uporablja za označitev prenosa nalog z višjih centralnih državnih upravnih organov na nižje necentralne državne organe, ki so centralnim podrejeni (Grafenauer 2000, 76; Wollmann 2010, 2). Ne gre za dejanski prenos oblasti, temveč le za prenos odgovornosti za določene naloge (Gregersen idr. v Yuliani 2011).
- (2) Druga oblika upravne decentralizacije je *delegacija*, kjer gre za prenos odločanja in upravljanja javnih funkcij na delno neodvisne entitete, t.i. pol-avtonomne institucije,

ki odgovarjajo centralni vladi, vendar niso pod njenim neposrednim nadzorom (UNDP 1999, 7; Gregersen idr. v Yuliani 2011).

(3) *Devolucija* je podlaga za politično decentralizacijo in pomeni prenos pristojnosti oziroma odgovornosti za opravljanje določenih funkcij z višjih (državnih) na nižje (subnacionalne) ravni (na primer regionalne, lokalne oblasti), ki so avtonomne, neodvisne in jasno prepoznane kot ravni upravljanja, nad katerimi centralni organi nimajo neposrednega vpliva (UNDP 1999, 6; Ferguson in Chandrasekharan v Yuliani 2011).

Politična oziroma demokratična decentralizacija pomeni prenos oblasti na voljene predstavnike lokalnih skupnosti (lokalne vlade) (Larson v Yuliani 2011) in je nujen pogoj lokalne samouprave (Brezovnik 2003, 22). Pri tej obliki decentralizacije govorimo o delitvi upravnih nalog med centralno upravo in »lokalnimi (samo)upravami«, ki lahko delujejo kot samostojni upravni centri, zato le v tem primeru govorimo o pravi (resnični) decentralizaciji (Grafenauer 2000, 76).

Kot zadnje velja omeniti fiskalno decentralizacijo. Temeljni namen fiskalne decentralizacije oziroma fiskalnega federalizma po Oatesu (v Milunovič 2012, 107) »izhaja iz pomena alokacijske učinkovitosti in je usmerjen doseganje večjih narodnogospodarskih koristi, kot so gospodarska rast in socialna enakost ter učinkovitejše zagotavljanje lokalnih javnih dobrin.« Učinkovita oskrba z javnimi dobrinami pa naj bi bila dosežena takrat, ko jih zagotavlja tista raven oblasti, ki je ljudem najbližje, in jih je hkrati sposobna zagotavljati (Milunovič *ibid.*). Decentralizirana fiskalna enota (na primer občina) tako potrebuje svoje lastne, specifične fiskalne instrumente; mora biti torej avtonomna na področju financiranja (Brezovnik 2003, 121–122).

Na podlagi povedanega, lahko sklepamo, da decentralizacija ni sama sebi namen; sama po sebi niti ni boljša kot centralizirano upravljanje (Ravbar 2007, 16). Vendar pa je za uspešno in učinkovito delovanje vlade po mnenju Svetovna banke (v Dodescu 2011, 49) potrebno vzpostaviti ustrezno ravnotežje med centralizacijo in decentralizacijo.

Razprava o regionalizaciji in decentralizaciji je tesno povezana z uresničevanjem načela subsidiarnosti, kar smo tekom magistrskega dela že večkrat omenili, zato si tudi ta pojem zasluži posebno obravnavo. Načelo subsidiarnosti je večplasten koncept. Pojem subsidiarnost izvira iz latinske besede *subsidium* in se je sprva uporabljal v smislu dajanja podpore ali

pomoči drugim ljudem, z začetkom moderne dobe pa se je pojem začel uporabljati kot načelo avtonomije v socialni organizaciji, ki se nanaša na prerazdelitev moči in oblasti v družbi (Donati 2009, 211–212). Na podlagi povedanega lahko izluščimo dva temeljna pomena omenjenega pojma (Council of Europe 1994, 10–11): (1) kot načelo socialne organizacije pomeni, da se višja oblast, predvsem državna, lahko vmešava samo v obsegu, v katerem je nižja oblast pokazala ali dokazala svojo nezmožnost. Načelo subsidiarnosti se v tem smislu razume kot načelo omejevanja državne oblasti; in (2) obuja idejo pomoči nižjim ravnam oblasti, pri čemer gre za vprašanje, ali je država dolžna, da se vmešava v delo nižjih oblasti. Vmešavanje države v tem drugem smislu pa je treba razlikovati od intervencije države blaginje, katere cilj je enakost in zato izključuje diskriminacijo; pri tem ne gre za zagotavljanje enakosti delovanja, temveč za obliko pomoči države, ki spodbuja akterje, da razvijejo svoje zmožnosti do maksimuma in jim priznava pravico do avtonomije. Subsidiarnost tako na eni strani predstavlja omejitev za posege višje oblasti v zadeve osebe ali skupnosti, ki lahko delujeta sami, na drugi pa ima ta oblast tudi dolžnost, da deluje v razmerju do te osebe ali skupnosti na način, ki jima omogoča samoizpolnjevanje (Vlaj 2006a, 25).

Načelo subsidiarnosti se uresničuje skozi proces decentralizacije, ki poteka v številnih evropskih državah, zato ni presenetljivo, da je zapisano tudi v Evropski listini lokalne samouprave (MELLS) (Ur. l. RS 15/1996). Ta v 4. členu določa, da »naj javne naloge izvajajo tiste oblasti, ki so državljanom najbližje.« V ospredju je torej ideja, da se prenese zadeve v odločanje na čim nižje ravni oblasti oziroma na ravni, ki so za odločanje o neki javni zadevi najprimernejše (Vlaj 2005, 26). MELLS je s tem anticipirala določila Maastrichtskega sporazuma,³⁸ ki se v uvodu zavzema za tesno zvezo med ljudmi Evrope, v kateri se odločitve sprejemajo, kolikor je mogoče blizu državljanom (Council of Europe 1994, 13). Subsidiarnost v tem sporazumu predstavlja vodilno načelo za razmejitev pristojnosti med državami članicami in Evropsko unijo, ki pove, kdo mora ukrepati. Po določilu 5. člena Pogodbe o Evropski uniji (PEU)³⁹ (Ur. l. EU 2012/C 326/01) načelo subsidiarnosti pomeni, da Evropska unija ukrepa le v primerih, ko država članica ciljev predlaganih ukrepov ne more zadovoljivo doseči na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni, temveč jih lahko učinkoviteje doseže Evropska unija. Načelo subsidiarnosti se je s tem zoperstavilo načelu koncentracije zadev na nacionalni in nadnacionalni ravni in zahteva, da nižje subnacionalne ravni opravljajo vse tiste javne zadeve, ki ne morejo biti boljše (bolj skladno s specifičnimi razmerami), cenejše in

³⁸ Načelo subsidiarnosti, ki se je uradno prvič pojavilo v zakonodaji Evropske unije v Maastrichtski pogodbi, naj bi »zadušilo« strahove pred centralizacijo (Donati 2009, 211).

³⁹ Imenovana tudi Maastrichtska pogodba je začela veljati 1. novembra 1993.

učinkovitejše uresničevane na vertikalno višjih ravneh oblasti in ki so jih hkrati sposobne opravljati (Vlaj 2006a, 27; Prebilič in Haček 2012, 5). Načelo subsidiarnosti je tako še posebej pomembno za razumevanje vloge lokalne samouprave v sodobnih demokracijah (Vlaj 2012, 43), neupoštevanje tega načela pa je eden od razlogov premalo uspešnega delovanja celotne državne ureditve (Ribičič 1998, 13).

V Sloveniji bi težko govorili o uspešnem uresničevanju načela subsidiarnosti, ki je glavno gonilo decentralizacije, saj se ta proces pri nas še ni začel. Na tem mestu se zato postavlja vprašanje, ali so tako majhne občine, kot jih imamo v Sloveniji, sploh zmožne skrbeti za izvajanje dejavnosti lokalnih javnih služb.

V institucionalnem in upravno-organizacijskem pogledu načelo subsidiarnosti pomeni nenehni razmislek o razdelitvi pristojnosti med različne nivoje oblasti glede odločanja o javnih zadevah in sredstvih za njihovo uresničevanje (Vlaj 2005, 26), ali kot je zapisano v dokumentih Sveta Evrope: »...načelo subsidiarnosti je povabilo k ponovnemu razmisleku socialnih razmerij v kontekstu večje avtonomije in išče nenehno ravnovesje med svobodo posameznika in različnimi obstoječimi telesi (lokalne in regionalne oblasti in nacionalna država, države in mednarodna skupnost)...« (Council of Europe 1994, 11). Zaradi različnih interpretacij omenjenega načela je enotna opredelitev pojma subsidiarnosti otežena. Vsekakor pa je ena od prednosti koncepta, da omogoča razvoj in se lahko prilagodi razmeram v posameznih državah (Vlaj 2006a, 73).

3.2 Opredelitev medobčinskega sodelovanja in normativna ureditev v Sloveniji

Po teoriji so občine neodvisne in imajo pravico do samouprave, zato ni presenetljivo, da so lahko medsebojni odnosi in stiki med občinami tudi omejeni, pogosto iz razloga, ker nimajo skupnih interesov. Vendar pa izkušnje občin kažejo, da te niso nikoli povsem samozadostne, kar je še posebej vidno pri majhnih občinah, ki pogosto nimajo dovolj razpoložljivih finančnih sredstev za izvajanje obveznih nalog. Zato je partnerstvo in sodelovanje med takšnimi občinami najboljši način za krepitev upravljalvske sposobnosti in izboljšanje njihove uspešnosti in učinkovitosti (Council of Europe, UNDP in LGI 2010, 6). Pri tem pa velja opozoriti, da velikost občine ni edini motiv za medobčinsko sodelovanje. Pri pregledu dosedanjih izkušenj občin namreč lahko ugotovimo, da so v medobčinsko sodelovanje

vključene tudi večje občine v grozdu z manjšimi ali da sodelujeta dve enako veliki občini, ki po številu prebivalcev nikakor nista majhni (Lavtar 2005, 30).

Medobčinsko sodelovanje (ang. *intermunicipal co-operation*) pomeni institucionalizirano delovanje oziroma odnos med dvema ali več lokalnimi skupnostmi (navadno občinami), ki so se dogovorile za sodelovanje pri izvajanju skupnih nalog⁴⁰ z namenom doseganja vzajemnih koristi (Council of Europe, UNDP in LGI 2010, 7; Žohar 2010, 85). Gre za horizontalno sodelovanje, kjer partnerji (lokalne skupnosti) delujejo na istem nivoju z enakimi pooblastili (in običajno s primerljivimi sredstvi) (Levrat v Brezovnik 2010, 37).

V praksi evropskih držav so se uveljavile različne oblike oziroma modeli medobčinskega sodelovanja.⁴¹ Pospeševanje medobčinskega sodelovanja je na normativnem področju šlo predvsem v dve smeri, in sicer v smeri zakonskega normiranja obveznega oblikovanja zvez ali v smeri pospeševanja prostovoljnega povezovanja občin, kar je tudi splošen trend (Brezovnik 2010, 37). Kljub raznovrstnosti modelov in praks v evropskih državah pa se pojavljajo nekatere skupne tendence (Žohar 2010, 85).

Glavni motiv za medobčinsko sodelovanje in povezovanje je želja po uspešnosti in učinkovitosti upravljanja ter zagotavljanja bolj kakovostnih storitev (Council of Europe, UNDP in LGI 2010, 9; Žohar 2010, 90).

Na podlagi tega bi lahko identificirali šest ključnih razlogov za medobčinsko sodelovanje (Council of Europe, UNDP in LGI 2010, 14–19; Swianiewicz 2011, 4–7): (1) *zagotavljanje javnih dobrin ali storitev po nižji ceni, torej pospeševanje ekonomije obsega*: če se neka storitev zagotavlja skupno dvema ali več občinam, to pomeni večje število uporabnikov te storitve, kar na drugi strani zmanjšuje stroške na enoto storitve (kot primer vzemimo stroške storitev občinske uprave, ki v majhnih državah (še posebej v tistih z manj kot 1.000 prebivalci) predstavljajo veliko breme za občinski proračun); skupne občinske službe tako pomenijo racionalizacijo števila organov, s tem pa posledično manjše stroške; (2) *zagotavljanje bolj kakovostnih storitev*: sodelovanje več občin vključuje tudi združevanje znanja in izboljšanje upravljanja s pomočjo referenčne primerjave ter zaposlitvijo

⁴⁰ Medobčinsko sodelovanje najpogosteje poteka na področjih kot so zdravstveno varstvo, socialna pomoč, izobraževanje, varstvo okolja, ravnanje z odpadki, vodovodna oskrba in ravnanje s komunalnimi odpadnimi vodami, namakanje kmetijskih zemljišč, razvoj kulture, gradnja in vzdrževanje cest, javni prevoz in urejanje prometa in na drugih področjih (Council of Europe, UNDP in LGI 2010, 11–12).

⁴¹ Več o oblikah medobčinskega sodelovanja v evropskih državah glej v Žohar, Franc. 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, Služba vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Združenje občin Slovenije.

usposobljenega osebja, ki vodi do ustrezne nadaljnje izboljšave v kakovosti storitev; (3) *skupno upravljanje funkcionalno povezanih, a ozemeljsko razdrobljenih območij*; (4) *skupno upravljanje tehnične infrastrukture*: pri tem imamo v mislih infrastrukturna omrežja kot so na primer vodovod, kanalizacijski sistem, sistem za centralno ogrevanje, plin ter električno omrežje, ki so zgrajeni na območju več občin; (5) *boljša prepoznavnost občine*: občine lahko skupaj dosežejo večjo prepoznavnost, saj jim medsebojno sodelovanje pri turistični promociji in posledično privabljanju novih vlagateljev omogoča porazdelitev stroškov oglaševanja; (6) *dostop do zunanjih finančnih sredstev za nekatere programe in projekte (nepovratna sredstva Evropske unije)*, ki velikokrat zahtevajo bodisi minimalni prag glede velikosti projekta (ki je previsok za manjše občine) bodisi neposredno sodelovanje več občin.

Povezovanje in sodelovanje med občinami ima lahko za posledico številne pozitivne učinke, na primer posnemanje dobrih praks v partnerskih občinah, spodbujanje bolj kooperativne politične kulture, zmanjšanje stopnje korupcije, ki izhaja iz uporabe osebnih poznanstev v zvezi z zaposlovanjem in napredovanjem v občinski upravi, večji občutek solidarnosti in razvoj zaupanja med partnerskimi občinami, ustvarjanje možnosti za čezmejno sodelovanje in drugo (Council of Europe, UNDP in LGI 2010, 19–20; Swianiewicz 2011, 10).

Pri tem pa je potrebno opozoriti, da medobčinsko sodelovanje ni vedno tudi idealna rešitev za probleme, ki so povezani z decentralizacijo in delovanjem lokalne samouprave. Koncept medobčinskega sodelovanja je tako deležen tudi nekaterih kritik (Swianiewicz 2011, 8). Negativne učinke medobčinskega sodelovanja lahko vidimo predvsem v počasnih postopkih odločanja, podvajanjem stroškov in kadra, demokratičnem deficitu ter političnih stroških sodelovanja⁴² (Council of Europe, UNDP in LGI 2010, 21–22; Swianiewicz 2011, 8–9).

Odločitev za medobčinsko sodelovanje je pogosto jasen odgovor na izzive, s katerimi se soočajo občine, vendar pa lahko obstajajo nekatere ovire, ki takšno sodelovanje onemogočajo ali otežujejo, na primer razvojne razlike med občinami, kompleksnost pravnih postopkov in oblik medobčinskega sodelovanja, pomanjkanje finančnih sredstev in strokovnega znanja (Council of Europe, UNDP in LGI 2010, 5).

Institut medobčinskega sodelovanja ima v Sloveniji dve neposredni podlagi, in sicer Evropsko listino lokalne samouprave (MELLS) ter Zakon o lokalni samoupravi. MELLS (Ur. l. RS

⁴² Vstop v medobčinsko sodelovanje pomeni tudi delitev moči in ugleda, ki jo imajo lokalni politični voditelji. Ambicije vključenih lokalnih političnih voditeljev, njihov ponos in slabe možnosti za sklepanje kompromisov pa lahko pripeljejo do konfliktov in oviranja medobčinskega sodelovanja (Swianiewicz 2011, 9).

15/1996) v 10. členu zagotavlja lokalnim oblastem pravico, da pri izvajanju svojih pooblastil v okviru zakona oblikujejo konzorcije za izvajanje nalog skupnega pomena. Poleg tega se v vsaki državi prizna pravica lokalnih oblasti do združevanja zaradi varstva in pospeševanja skupnih koristi ter pravica do mednarodnega združevanja lokalnih skupnosti. MELLIS torej obravnava sodelovanje in združevanje lokalnih oblasti kot njihovo pravico, od zakonodajalcev držav podpisnic listine pa zahteva, da določijo zakonski okvir sodelovanja (Lavtar 2008, 6).

Temeljna splošna določba veljavnega Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-UPB2) (Ur. l. RS 94/07) je 6. člen, ki določa, da »občine med seboj prostovoljno sodelujejo zaradi skupnega urejanja in opravljanja lokalnih zadev javnega pomena«

ZLS-UPB2 (Ur. l. RS 94/07) tako predvideva ustanavljanje naslednjih oblik medobčinskega sodelovanja:

- *organov skupne občinske uprave*,⁴³ ki opravljajo posamezne naloge občinske uprave (49.a člen),
- *javnih zavodov ali javnih podjetij*⁴⁴ zaradi gospodarnejšega in učinkovitejšega izvajanja javnih služb (61. člen),
- *eno- ali večnamenskih interesnih zvez (zveze občin)*⁴⁵ zaradi skupnega urejanja in izvajanja posameznih upravnih nalog ter izvajanja skupnih razvojnih in investicijskih programov (86. člen),
- *združenj*⁴⁶ zaradi predstavljanja in uveljavljanja lokalne samouprave ter usklajevanja in zagotavljanja skupnih interesov (86.a člen)

Slovenija dopušča dokaj svobodno povezovanje, na drugi strani pa ima še veliko možnosti, da se razvija glede institucionalnih oblik in oblik organiziranja kot tudi upravljanja in vodenja (Žohar 2010, 104).

⁴³ Najbolj tipičen primer take skupne službe občin je skupna inšpekcija ali redarstvo, tovrstno sodelovanje pa najdemo tudi na področju urbanizma oziroma upravljanja s prostorom (Lavtar 2008, 9).

⁴⁴ Takšne oblike soustanoviteljstva so med slovenskimi občinami relativno pogoste in so nastale predvsem kot posledica več valov delitev občin na manjše (Lavtar 2008, 7).

⁴⁵ Lavtar (2005, 29) je prepričan, da je oblikovanje zveze občin vzvod za boljše medobčinsko sodelovanje pri uresničevanju razvojnih potreb občin, hkrati pa način vključevanja skupine občin v čezmejno sodelovanje. Največja potreba po tej obliki sodelovanja in združevanja sredstev se je pokazala pri izgradnji primarnih vodovodov, čistilnih naprav, odlagališč in drugih infrastrukturnih kapacitet, vendar še danes nimamo ustanovljene niti ene take zveze. Temu sta bila najbližje dva poskusa v Pomurju: (1) pri upravljanju Krajinskega parka Goričko in (2) pri poskusu ustanovitve zveze za projekt oskrbe s pitno vodo (Lavtar 2008, 8).

⁴⁶ V Sloveniji obstajata dve taki združenji, in sicer Zveza občin Slovenije (ZOS) in Skupnost občin Slovenije (SOS).

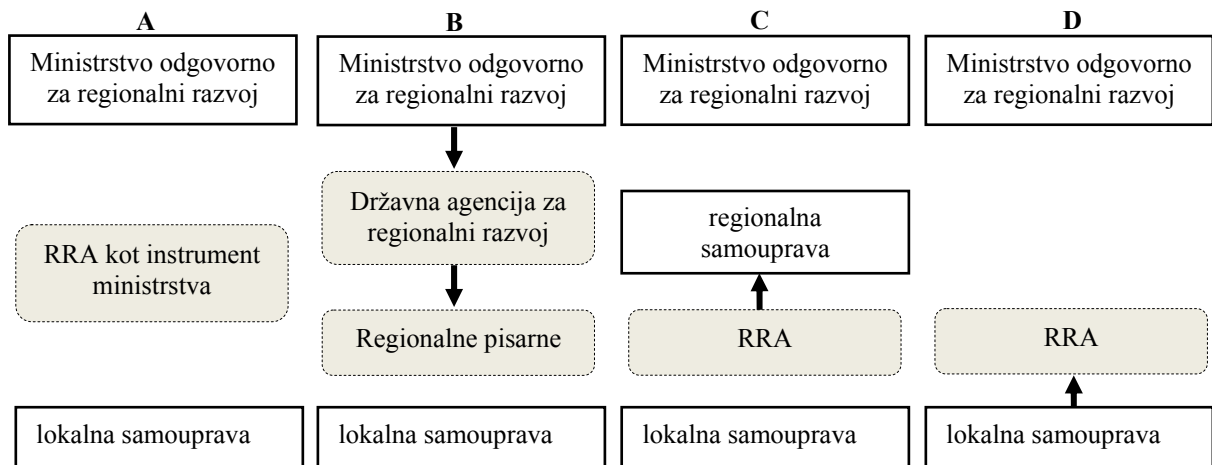
3.3 RRA kot nosilke razvoja na regionalni ravni v Sloveniji

3.3.1 Nastanek RRA

Regionalne razvojne agencije (v nadaljevanju RRA) so bile v Sloveniji prvič ustanovljene in normativno opredeljene s sprejetjem Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja iz leta 1999 (ZSRR) (Ur. l. RS 60/1999), ki je v 14. členu opredelil RRA kot nosilke regionalne strukturne politike v Republiki Sloveniji.⁴⁷ Njihov nastanek je povezan z reformo strukturne regionalne politike v Sloveniji, ki je za učinkovito izvajanje regionalne politike v novih okoliščinah zahtevala oblikovanje nekaterih novih institucij tako na državni kot na lokalni ravni (Pečar v Bačlija 2009, 119). Tako je bila ustanovitev RRA prva aktivnost občin oziroma že delujočih pospeševalnih organizacij po uveljavitvi omenjenega zakona (Zupan 2002, 534).

Po mnenju nekaterih teoretikov RRA igrajo vse pomembnejšo vlogo v prizadevanjih za spodbujanje gospodarskega razvoja v regijah po vsej Evropi. Vloga in oblika RRA pa je v evropskih državah zelo različna (glej sliko 3.1).

Slika 3.1: Vloga regionalnih razvojnih agencij



Vir: Cace idr. v SVLR (2010, 64).

Z vidika teorije je trenutni položaj slovenskih RRA nekje med modeloma B in D (glej sliko 3.2). RRA so torej mešanica *top-down* in *bottom-up* pristopa z vsemi prednostmi in slabostmi (Služba vlade za strukturno politiko in regionalni razvoj 2003, 17).

⁴⁷ Po določbah ZSRR (Ur. l. RS 60/1999) so poleg RRA nosilci strukturne regionalne politike še Svet za strukturno politiko, Agencija za regionalni razvoj, Sklad za regionalni razvoj in ohranjanje poseljenosti slovenskega podeželja ter ministrstva, ki dodeljujejo spodbude za regionalni razvoj (14. člen).

Slika 3.2: Pozicija RRA v slovenskem administrativnem sistemu

	RRA	
	»top-down«	»bottom-up«
Centralna administracija	Irška: Shannon Development	RRA v Sloveniji?
Centralna administracija z regionalnimi uradi	Švedska: NUTEK-offices Francija: CRD	Francija: CAPE
Regionalna administracija	Flamska: GOM	NL:RRA

Vir: Cace idr. v Služba vlade za strukturno politiko in regionalni razvoj (2003, 17).

RRA v Sloveniji lahko glede na način nastanka razvrstimo v tri kategorije (Zupan 2002, 534–535): (1) enoviti tip, kjer je vlogo RRA prevzela obstoječa organizacija za celotno regijo – običajno so bili to regijski pospeševalni centri (tovrstne RRA so nastale v Pomurju, Savinjski regiji, Zasavju, Posavju, Jugovzhodni Sloveniji in Obalno-kraški regiji); (2) nova RRA, kjer so občine ustanovile novo pravno osebo, ki deluje na območju celotne regije (tak tip RRA so ustanovili v Osrednjeslovenski in Notranjsko-kraški regiji); (3) mrežni tip ali pogodbeno povezava obstoječih razvojnih organizacij s pooblastilom eni med njimi kot nosilni organizaciji (mrežna RRA je nastala v Goriški, Gorenjski in Podravski regiji).

Ker v magistrskem delu obravnavam tudi Podravsko regijo, kjer je nastala mrežna RRA, v nadaljevanju več pozornosti posvečam temu tipu agencije. Po mnenju Zupanove (2002, 535) lahko vzroke za nastanek agencij mrežnega tipa iščemo v konkurenci dveh ali več mestnih središč v regiji, obstoju več lokalnih podjetniških centrov ter v nekaterih primerih v preveliki statistični regiji. Vse navedeno se kaže v Podravski regiji, kjer je občutiti močno željo večjih občin (predvsem Ptuja in Maribora) po regijski prevladi, hkrati pa je Podravje največja statistična regija, kar že samo po sebi otežuje povezovanje med občinami. Na podlagi izkušenj Gorenjske bi lahko povzeli nekatere pozitivne značilnosti mrežne RRA: je bolj demokratična, saj ima s pogodbo opredeljene »povezovalne« organe in način tesnega sodelovanja med pogodbeno združenimi območnimi razvojnimi agencijami; v mrežni RRA si partnerji delijo delo, zato so učinkovitejši, hkrati pa se bolj približajo lokalnim problemom. Med slabostmi mrežne RRA pa bi lahko izpostavili naslednje: konfliktnost vlog in interesov znotraj nosilne organizacije; dolgotrajno usklajevanje zaradi zapletene organizacijske strukture mrežne RRA; težje osredotočanje na bistvene regijske cilje, ker se interesi pogosto končajo na meji subregije; omejenost z mandatom in zgolj pogodbeno povezava onemogočata regionalni razvoj. Prednosti mrežne organizacije (pomanjkanje demokratičnosti, transparentnosti in

povezanosti z območnimi razvojnimi agencijami) bi bilo potrebno vpeljati v ostale RRA, saj se prav te značilnosti kažejo kot temeljne pomanjkljivosti velikih, »centraliziranih« RRA (ibid. 536).

3.3.2 Naloge in pristojnosti RRA

Po Zakonu o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR) (Ur. l. RS 60/1999) je bila temeljna naloga RRA priprava regionalnih razvojnih programov (v nadaljevanju RRP)⁴⁸ in drugih nalog s področja regionalne strukturne politike zlasti pri pospeševanju gospodarskega, socialnega, prostorskega in okoljskega razvoja. RRA pa so lahko opravljale tudi izvajalske naloge s področja regionalne strukturne politike (17. člen ZSRR). Na podlagi ZSRR je njihovo delovanje podrobneje urejal Pravilnik o organizaciji in pogojih za opravljanje nalog regionalne razvojne agencije (Ur. l. RS 52/2000), ki pa od 7. oktobra 2006 ne velja več (Bačlija idr. 2009, 119).

Omenjeni pravilnik je med drugim opredeljeval tudi naloge in pristojnosti RRA. V 2. členu je tako določal, da RRA opravlja razvojne naloge za območje ene ali več statističnih regij, ustanovijo pa jih lahko občine ter osebe javnega in zasebnega prava. RRA so lahko delovale tudi na podlagi pogodbene povezave dveh ali več lokalnih razvojnih organizacij v okviru statistične regije. Po pravilniku je bilo RRA poverjenih 6 razvojnih nalog: (1) priprava regionalnih in skupnih razvojnih programov, (2) koordiniranje dela lokalnih razvojnih organizacij, ki sodelujejo pri pripravi in izvajanju RRP, (3) spremljanje, poročanje in nadzor izvajanja RRP, (4) svetovanje in prijava projektov na razpise za dodeljevanje regionalnih razvojnih spodbud, (5) organiziranje in koordinacija drugih nalog s področja regionalne strukturne politike, (6) sodelovanje pri pripravi državnih dokumentov razvojnega načrtovanja, strategije regionalnega razvoja Slovenije in državnega razvojnega programa. Za opravljanje nalog RRA pa so lahko občine sklenile pogodbo z obstoječo gospodarsko družbo in drugo organizacijo (3. člen).

⁴⁸ RRP je temeljni strateški in programski dokument, v katerem naj bi se uskladila razvojna prizadevanja in naloge države in občin na področju gospodarskega, socialnega, prostorskega, okoljskega ter kulturnega razvoja v regiji. Priprava, sprejem in spremljanje RRP je bilo podrobneje urejeno v Navodilu o minimalni obvezni vsebini in metodologiji priprave ter načinu spremljanja in vrednotenja regionalnega razvojnega programa (Ur. l. RS 52/2000; 111/2000, 44/2001, 110/2004, 39/2005), ki ga je s sprejemom ZSRR-1 zamenjala Uredba o regionalnih razvojnih programih (Ur. l. RS 31/2006). RRP se načrtujejo za obdobje šestih let, kar je enako programskemu obdobju strukturne politike Evropske unije (Zupan 2002, 539). Prvo programsko obdobje je trajalo od leta 1999 do 2006, drugo pa od leta 2007 do 2013.

Po spremembi pravilnika leta 2001 (Ur. l. RS 44/2001) so RRA lahko opravljale tudi druge dogovorjene naloge v imenu občin, ki so zagotavljale dostop do finančnih virov za podjetnike, razvoj regionalne podjetniške infrastrukture, oblikovanje različnih regijskih skladov, pripravo programov čezmejnega sodelovanja in drugih nalog, za katere so jih pooblastile občine (3. člen). Pravilnik je bil ponovno spremenjen leta 2003 (Ur. l. RS 59/2003) in je poleg že obstoječih nalog RRA poveril tri dodatne razvojne naloge: izvedbo pilotnih inovativnih projektov v občinah in regijah; administrativne, strokovne in tehnične naloge pri pripravi in izvedbi skupnih razvojnih projektov iz RRP; ter tehnično podporo programskemu odboru regije.⁴⁹ Poleg tega pa naj bi bile RRA pristojne tudi za opravljanje nalog skupnega regionalnega pomena po pooblastilu programskega odbora regije, predvsem za upravljanje regijskih mikrokreditnih, garancijskih in štipendijskih shem, pod pogojem, da so pridobile posebno potrdilo o usposobljenosti s strani Agenciji Republike Slovenije za regionalni razvoj (v nadaljevanju ARR)⁵⁰ (3. člen). V primeru pogodbene povezave dveh ali več organizacij se je v statistični regiji lahko izdalo potrdilo o usposobljenosti le eni organizaciji, ki je izpolnjevala naslednje pogoje: (1) je bila vpisana v evidenco RRA pri ARR, (2) je imela ustrezne kadre, prostore in opremo za upravljanje regijskih shem in je izkazala kapitalsko ustreznost ter strokovno usposobljenost, (3) je imela pri upravljanju regijske garancijske sheme podpisano pogodbo za vezavo zbranih sredstev pri izbranih bankah kot namenski dolgoročni depozit, ki je omogočal vezavo po nekomercialnih obrestnih merah in multiplikacijo sredstev regijske garancijske sheme z bančnimi (6.a člen).

Pravilnik je bil četrtoč spremenjen v času veljavnosti Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-UPB1) (Ur. l. RS 83/2003) iz leta 2003. Na podlagi Pravilnika o spremembah in dopolnitvah pravilnika o organizaciji in pogojih za opravljanje nalog regionalne razvojne agencije (Ur. l. RS 110/2004) se je delokrog RRA še dodatno razširil. Tako so bile RRA zadolžene tudi za pripravo izvedbenega načrta RRP in njegovo usklajevanje z državnim in občinskimi proračuni; za informiranje in svetovanje ter pomoč pri pripravi regionalnih projektov; za splošne, informativne, svetovalne in pospeševalne naloge pri spodbujanju razvoja regije; za promocijo regije in investicij v regiji; ter za izvajanje razpisov za projekte iz izvedbenega načrta RRP.

⁴⁹ S spremembo pravilnika iz leta 2004 (Ur. l. RS 110/2004) se je besedna zveza »programski odbor« nadomestila z besedilom »regionalni razvojni svet«.

⁵⁰ ARR, ki je bila organ v sestavi ministrstva za gospodarstvo, je prenehala delovati s sprejetjem Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-A) (Ur. l. RS 56/2003), na novo pa je bila ustanovljena Javna agencija Republike Slovenije za regionalni razvoj, ki je delovala kot javna agencija po Zakonu o javnih agencijah (Ur. l. RS 52/2002).

RRA pa po novem pravilniku niso bile več zadolžene za prijavo projektov na razpise za dodeljevanje razvojnih spodbud, temveč le še za pomoč pri njihovi prijavi (3. člen). Kot smo lahko videli, so RRA z vsako spremembo pravilnika o organizaciji in pogojih za opravljanje nalog regionalne razvojne agencije dobivale več nalog in pristojnosti. Po zadnji spremembi pravilnika so tako RRA opravljale 14 razvojnih nalog.

Leta 2005 je bil sprejet nov Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-1) (Ur. l. RS 93/2005), ki je prinesel številne spremembe v organizacijo in izvajanje regionalne politike. S sprejetjem zakona je prenehal veljati Pravilnik o organizaciji in pogojih za opravljanje nalog regionalne razvojne agencije, ki ga je nadomestil Pravilnik o subjektih spodbujanja razvoja na regionalni ravni (Ur. l. RS 103/2006). Največ sprememb so bili deležni nosilci regionalne strukturne politike. Tako sta med nosilci poleg Sveta za strukturno politiko, Javnega sklada Republike Slovenije za regionalni razvoj in razvoj podeželja ter organa, pristojnega za regionalni razvoj, dobili pomembno mesto zveza občin⁵¹ ter regionalni razvojni svet, medtem ko se RRA v tem zakonu skoraj ne omenja več. Zaradi procesa regionalizacije, ki naj bi se zaključil z oblikovanjem pokrajin kot samoupravnih lokalnih skupnosti na drugi ravni, je bilo potrebno v proces odločanja na regionalni ravni vključiti tudi nosilce političnega odločanja.

RRA so bile v skladu z določbami prejšnjega ZSRR-UPB1 pristojne za pripravo RRP, iz ZSRR-1 pa ni nedvoumno razvidno, kdo pripravi RRP, temveč le, kdo ga sprejme.⁵² Tako je ZSRR-UPB1 v 11. členu določal, da občine vodenje priprave regionalnega razvoja poverijo RRA. To je pomenilo, da je bil večji del odločanja in izvajanja poverjen strokovno-tehničnim službam RRA. V primeru, da občine niso ustanovile RRA in je bila priprava RRP določena s strategijo regionalnega razvoja Slovenije, je na podlagi ZSRR-UPB1 njegovo pripravo vodila Javna agencija za regionalni razvoj. ZSRR-1 v pa je naloge in pristojnosti RRA precej omejil. 76. člen je tako opredeljeval delovanje RRA v prehodnem obdobju (do ustanovitve subjektov spodbujanja razvoja na regionalni ravni iz 29. člena zakona).⁵³ V tem obdobju naj bi RRA nadaljevale z izvajanjem nalog spodbujanja regionalnega razvoja na regionalni ravni, kar

⁵¹ Za opravljanje razvojne funkcije na ravni celotne razvojne regije so tako občine po 23. členu ZSRR-1 ustanovile zvezo občin. V primeru, da občine niso ustanovile zveze, pa so lahko neposredno ustanovile svet regije, ki je izvajal naloge zveze občin in so ga sestavljali župani občin v regiji.

⁵² Regionalni razvojni program naj bi sprejel svet regije najmanj leto in pol pred iztekom prejšnjega programskega obdobja (12. člen).

⁵³ Za izvajanje splošnih razvojno pospeševalnih nalog v regiji in zagotavljanje strokovne, tehnične in administrativne podpore za delovanje sveta regije in regionalnega razvojnega sveta naj bi zveza občin ali občine ustanovile zavod ali drugo pravno organizacijsko obliko, pri čemer bi se medsebojna razmerja določile s pogodbo (29. člen).

pomeni, da so bile še naprej zadolžene za pripravo RRP in za pomoč pri pripravi regionalnih projektov ter druge razvojne naloge, vendar pa so sedaj služile bolj kot tehnična in strokovna podpora novo nastalima zvezi občin in regionalnemu razvojnemu svetu.

Na podlagi ZSRR-1 je bila sprejeta Uredba o regionalnih razvojnih programih (Ur. l. RS 31/2006), ki je zamenjala Navodilo o minimalni obvezni vsebini in metodologiji priprave ter načinu spremljanja in vrednotenja regionalnih razvojnih programov (Ur. l. RS 110/2004). V skladu s to uredbo je sklep o pripravi RRP sprejemal regionalni razvojni svet, ki je pripravil tudi finančno ovrednoten program priprave RRP (potrdil ga je svet regije) (8. člen) in nenazadnje tudi sprejemal odločitve v fazi njegove priprave (10. člen). Strokovne, tehnične in administrativne naloge pri pripravi RRP pa so bile po tej uredbi poverjene subjektom spodbujanja razvoja na regionalni ravni, ki so vpisani v evidenco pri Službi vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (torej tudi RRA) (9. člen).

Kot vidimo je ZSRR-1 RRA odvzel nekatere pristojnosti (pridobila pa sta jih svet regije in regionalni razvojni svet), s sprejemom novega Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja iz leta 2011 (ZSRR-2) (Ur. l. RS 20/2011) pa so RRA spet dobile vidnejšo vlogo med nosilci regionalne politike.⁵⁴ Mnenje predlagatelja zakona je bilo, da Slovenija potrebuje močnejše RRA, kot jih je pred tem, če želi, da bodo njene regije konkurenčne tistim v sosednjih državah. Iz tega razloga bi morala biti njihova naloga uveljavljanje sodelovanja in zastopanja slovenskega gospodarstva in slovenske kulture v širšem prostoru Evropske unije, hkrati pa bi morale RRA po svoji mreži razvojnih agencij in centrov poskrbeti tudi za obvladovanje razvoja regij in problemskih območij v posamezni regiji (SVLR 2010, 42–43). RRA je tako po ZSRR-2 opredeljena kot pravna osebna javnega prava, ki opravlja splošne razvojne naloge v razvojni regiji⁵⁵ (3. člen). Na podlagi tega zakona je bila sprejeta nova Uredba o regionalnih razvojnih organih (Ur. l. RS 69/2012), ki opredeljuje naloge RRA pri

⁵⁴ V skladu z določbami ZSRR-2 so nosilci regionalne politike na državni ravni ministrstva, Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Svet za teritorialno usklajevanje razvojnih pobud in Slovenski regionalni razvojni sklad, na regionalni ravni pa sveti regij, RRA in regijske razvojne mreže (SVLR 2010, 3).

⁵⁵ Splošne razvojne naloge na regionalni ravni so: (1) priprava, usklajevanje, spremljanje in vrednotenje regionalnega razvojnega programa in regijskih projektov v regiji, (2) priprava dogovorov za razvoj regije, (3) izvajanje regijskih projektov in sodelovanje pri izvajanju postopkov javnih razpisov, javnih naročil in javno-zasebnega partnerstva v okviru teh projektov, (4) sodelovanje in podpora pri delovanju sveta, regijske razvojne mreže in območnih razvojnih partnerstev, (5) obveščanje, splošno svetovanje, popis projektnih idej ter usmerjanje razvojnih partnerjev v regiji pri oblikovanju, prijavi na razpise in izvedbi regijskih projektov, (6) prenos znanja in dobrih praks regionalnega razvoja ter (7) pomoč pri izvajanju regijskih finančnih shem, kadar jih izvaja Javni sklad Republike Slovenije za regionalni razvoj in razvoj podeželja (18. člen).

pripravi RRP.⁵⁶ V letošnjem letu pa je bil sprejet še Pravilnik o regionalnih agencijah (Ur. l. RS 3/2013), ki podrobneje določa minimalne pogoje za opravljanje nalog RRA⁵⁷ in njihov vpis v evidenco RRA, način vodenja evidence RRA, obvezne elemente pogodbe o opravljanju nalog RRA, način oblikovanja in delovanja območnega razvojnega partnerstva in regijske razvojne mreže, merila in normative za financiranje splošnih razvojnih nalog v razvojni regiji in splošne pogoje za opravljanje razvojnih nalog države v regiji.

3.3.3 Status in financiranje nalog RRA

Kot smo omenili v prejšnjem poglavju, je delovanje RRA (tudi njihov status in financiranje) podrobneje urejal Pravilnik o organizaciji in pogojih za opravljanje nalog RRA. Po določbah pravilnika iz leta 2000 (Ur. l. RS št. 52/2000) so se RRA vpisovale v evidenco pri ARR, pri čemer je bilo potrebno za vpis v evidenco predložiti: akt oziroma pogodbo o ustanovitvi RRA, sklepe občinskih svetov o pripravi RRP z navedbo območja priprave programa in zadolžitvami vključenih organizacij, ter izjavo o izpolnjevanju pogojev RRA za pridobitev statusa po Zakonu o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja. V primeru, da sta se pogodbeno povezale dve ali več organizacij, so partnerji določili nosilno organizacijo (4. člen).⁵⁸ Pogoji za pridobitev statusa po Zakonu o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja so se vseskozi spreminjali. V skladu 5. členom pravilnika iz leta 2000 (Ur. l. RS 111/2000) je RRA izpolnjevala pogoje za pridobitev statusa po Zakonu o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, če: (1) jo je ustanovila večina občin na območju statistične regije, pri čemer je moral delež tam živečega prebivalstva presežati 50 odstotkov prebivalstva statistične regije, oziroma ji dati pooblastilo za pripravo RRP in opravljanje razvojnih nalog, (2) je imela ustrezne kadre, prostore in opremo za izvajanje dejavnosti in je izkazala kapitalsko ustreznost za izvajanje nalog in (3) je izkazala strokovno usposobljenost za opravljanje razvojnih nalog.

⁵⁶ Strokovne, tehnične in administrativne naloge pri pripravi RRP opravlja RRA v sodelovanju z drugimi razvojnimi institucijami v regiji skladno s programom priprave RRP (9. člen).

⁵⁷ RRA po tem pravilniku izpolnjuje pogoj glede strokovno usposobljenega kadra za opravljanje splošnih razvojnih nalog v regiji (iz 20. člena ZSRR-2), če: (1) ima v razvojnih regijah z manj kot 100.000 prebivalci vsaj štiri zaposlene in v regijah z več kot 100.000 prebivalci vsaj pet zaposlenih, ki polni delovni čas opravljajo splošne razvojne naloge v regiji, in (2) kadrovska sestava zaposlenih izkazuje interdisciplinarno znanje pri opravljanju splošnih razvojnih nalog v regiji predvsem s področja razvoja gospodarstva, kadrov, okolja in prostora. Poleg tega mora RRA za zagotavljanje nalog imeti: (1) ustrezne prostore in opremo za opravljanje splošnih razvojnih nalog, (2) zagotovljene tehnične pogoje za vključitev v informacijski sistem ministrstva, pristojnega za regionalno politiko, in (3) voditi ločene računovodske evidence za opravljanje splošnih razvojnih nalog v regiji (2. člen).

⁵⁸ Ta določba je bila ukinjena z zadnjo spremembo pravilnika iz leta 2004.

Pravilnik iz leta 2001 (Ur. l. RS 44/2001) je omenjenim pogojem RRA dodal še en pogoj: RRA so morale imeti v ustanovnem aktu izkazano neprofitno opravljanje dejavnosti (5. člen).

Po pravilniku (Ur. l. RS 52/2000, 111/2000, 44/2001, 59/2003, 110/2004) je morala ARR preveriti izpolnjevanje pogojev za pridobitev statusa in opraviti oziroma pisno zavrnilo vpis v evidenco RRA najkasneje v treh tednih po predložitvi dokumentov. Po vpisu v evidenco pri ARR je RRA pridobila možnost sodelovanja pri pripravi dokumentov razvojnega načrtovanja (4. člen). Če je ARR pri izvajanju nalog ugotovila, da RRA ne izpolnjuje omenjenih pogojev in nalog, jo je izbrisala iz evidence (6. člen). V skladu z zadnjo spremembo pravilnika (2004) je ARR evidentirala tudi podatke o območnih razvojnih agencijah (4. člen).

RRA mora po ZSRR-2 (Ur. l. RS 20/2011) izpolnjevati naslednje pogoje: (1) ima razpršene ustanoviteljske deleže občin in v ustanovitvenem aktu nima določene omejitve vstopa novih partnerjev, (2) ima strokovno usposobljene kadre za opravljanje splošnih razvojnih nalog v regiji, od tega najmanj štiri regionalne menedžerje, (3) izkaže, da je del regijske razvojne mreže in pokriva območje celotne regije, (4) predloži strategijo izvajanja splošnih razvojnih nalog v regiji, (5) izkaže, da ima sklenjeno pogodbeno razmerje z območnim razvojnim partnerstvom o razdelitvi splošnih razvojnih nalog v regiji, če je v regiji oblikovano območno razvojno partnerstvo, ter (6) izkaže, da ima sklenjeno pogodbeno razmerje z drugimi osebami javnega prava o razdelitvi splošnih razvojnih nalog v regiji, če na podlagi sklepa sveta skupno opravlja splošne razvojne naloge v regiji. Kadar več oseb javnega prava na podlagi sklepa sveta skupno opravlja splošne razvojne naloge v regiji, lahko skupaj izpolnijo prej naštet pogoje. Naziv RRA uporablja nosilna institucija, odločbe o vpisu v evidenco pa naj bi po ZSRR-2 izdala Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (v nadaljevanju SVLR) za posamezen del vsem sodelujočim institucijam. Nadzor nad opravljanjem nalog RRA naj bi v skladu s tem zakonom izvajala razvojni svet regije in SVLR. Slednja naj bi opravljala nadzor nad zakonitostjo, učinkovitostjo in uspešnostjo dela RRA, o izsledkih svojih ugotovitev pa obveščala razvojni svet regije. V primeru, da bi SVLR ugotovila, da RRA opravlja naloge v neskladju z zakonom, naj bi jo opozorila na nepravilnosti in določila rok za njihovo odpravo. Če RRA v določenem roku teh nepravilnosti ne bi odpravila, bi jo SVLR izbrisala iz evidence RRA (20. člen). Vodenje evidence RRA je tako z novim ZSRR-2 (Ur. l. RS 20/2011) prevzela SVLR, ki pa je bila s sprejetjem Zakona o Vladi Republike Slovenije (ZVRS-F) (Ur. l. RS 8/2012) ukinjena. Delovno področje evropske kohezijske politike in regionalnega razvoja je prevzelo Ministrstvo za gospodarski razvoj in

tehnologijo, delovno področje lokalne samouprave pa je prešlo v resorno pristojnost Ministrstva za pravosodje in javno upravo. V evidenco SVLR je bilo po zadnjih podatkih vpisanih dvanajst RRA, katerih območja se v veliki meri ujemajo z mejami statističnih regij v Sloveniji. Vsaka razvojna regija ima eno RRA, razvojne naloge pa po sklepu sveta regije lahko opravljajo tudi območne razvojne agencije (v nadaljevanju ORA) in številne druge razvojne institucije,⁵⁹ ki nimajo zakonsko določenega statusa in tako nimajo možnosti sodelovanja pri pripravi dokumentov razvojnega načrtovanja (Bačlija idr. 2009, 121; SVLR 2010, 22). Med temi razvojnimi institucijami obstajajo precejšnje razlike v pravnoorganizacijski obliki (glej prilogo A).

Prejšnji ZSRR-1 (2005) je dopuščal vse pravne oblike organiziranosti (družba o omejeno odgovornostjo, zavod, javni zavod, javna agencija in drugo). V povezavi s potrebo po zagotovitvi javnega interesa v regionalnem razvoju pa je bilo pred sprejemom novega ZSRR-2 (Ur. l. RS 20/2011) preučenih več možnosti ureditve pravnega statusa RRA. Pri tem velja izpostaviti tri temeljne opredelitve: (1) RRA kot pravna oseba javnega prava (na primer javni zavod ali javna agencija); (2) RRA kot pravna oseba zasebnega prava – kjer ima večinski delež lastništva RRA javni sektor (občine in država) – ki pa se organizirajo po Zakonu o gospodarskih družbah; (3) podelitev pooblastila RRA kot neprofitni instituciji zasebnega prava (SVLR 2010, 41). Predlagatelj zakona se je odločil za kompromisno različico, ki kombinira prednosti različnih modelov, a hkrati dopušča regijam dovolj prožnosti, da se izrazijo njihove posebnosti. Temu so botrovali različni razlogi.⁶⁰ Poleg tega vprašanje, ali naj bodo RRA javne ali zasebne, ni najbolj pomembno, saj izkušnje kažejo, da je po pravni obliki večina agencij sicer zasebnih (so družbe z omejeno odgovornostjo), vendar so neprofitne in kot take ustrezno zastopajo javni interes (ibid., 42).

V sistemskem delu je ZSRR-2 (Ur. l. RS 20/2011) prinesel vrsto nadgradenj. Novi zakon tako v 34. členu podrobneje ureja delovanje RRA v prehodnem obdobju in določa uskladitev

⁵⁹ Razvojne institucije, ki sodelujejo pri izvajanju razvojnih nalog in nimajo zakonsko določenega statusa so: Center za razvoj Litija, d.o.o. (Osrednjeslovenska regija), Razvojna agencija Sora, Škofja Loka, Razvojna agencija zgornje Gorenjske (Gorenjska regija), RRA severne Primorske, Nova Gorica, Razvojna agencija ROD, Ajdovščina, Posoški razvojni center Kobarid (Goriška regija), RIC Bela Krajina, Podjetniški inkubator Kočevje, Razvojni center Kočevje, Ribnica (Jugovzhodna Slovenija), Prleška razvojna agencija, Ljutomer, RA Sinergija, PORA, RA Gornja Radgona, Razvojni center Murska sobota (Pomurska regija), ORA Krasa in Brkinov, Center za pospeševanje podjetništva, Piran (Obalno-kraška regija) (SVLR 2010, 23–24).

⁶⁰ Prvič, upoštevati bi morali obstoječe stanje (tj. različne pravne oblike organiziranosti RRA), kar izhaja iz različnih pogojev in načinov organiziranosti po regijah. Drugič, potrebno bi bilo zagotoviti prevladujoč javni interes, kar je z večinskim zasebnim lastništvom v RRA nemogoče. Tretjič, upoštevati je treba tudi argument nižjih stroškov za državni proračun, saj bi preoblikovanje sedanjih d.o.o. zahtevala tudi večji delež javnega sofinanciranja (SVLR 2010, 42).

njihove statusno pravne oblike. V skladu z omenjenim členom naj bi RRA, ki opravlja splošne in razvojne naloge v regiji, občine preoblikovale v javne zavode, pri čemer je bil določen zakonski rok 31. december 2013. Poleg tega naj bi RRA v skladu s tem zakonom imela razpršene ustanoviteljske deleže občin, v ustanovitvenem aktu pa naj ne bi imela zapisane omejitve vstopa novih partnerjev (20. člen). Do ustanavljanja novih javnih zavodov pa zaradi zaostrene javnofinančne krize ni prišlo. Najnovejša sprememba Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-2A) (Ur. l. RS 57/2012) tako spreminja določbo ZSRR-2, da morajo občine ustanoviti RRA kot javni zavod, javni interes pa zagotavlja z določitvijo večinskega javnega deleža v lastniški strukturi RRA.⁶¹

V nadaljevanju si bomo podrobneje pogledali še financiranje nalog RRA. Po Pravilniku o organizaciji in pogojih za opravljanje nalog RRA (Ur. l. RS št. 52/2000) so se RRA pri svojem delovanju financirale iz sredstev ustanoviteljev in sredstev za izvajanje projektov v okviru programov državnih razvojnih spodbud, mednarodnih pomoči ter ostalih sredstev zainteresiranih naročnikov. RRA so pridobivale sredstva iz državnega proračuna s predložitvijo štiriletnega okvirnega programa dela in letnega podrobnega finančnega načrta (8. člen). Sprememba pravilnika iz leta 2003 (Ur. l. RS 59/2003) je določala, da so morale RRA pri opravljanju nalog skupnega regionalnega pomena voditi ločene finančne evidence, prav tako pa so morale RRA voditi javno evidenco o vseh končnih prejemnikih razvojnih spodbud ter biti vključene v informacijski sistem ARR (3. člen). Zadnja sprememba pravilnika iz leta 2004 (Ur. l. RS 110/2004) pa je določala, da v primeru, ko bi RRA opravljala storitve na trgu, bi morala zagotoviti tudi vodenje ločenih finančnih evidenc za tiste razvojne naloge, ki jih opravlja.

Financiranje razvojnih nalog v regiji je opredeljeno tudi v Zakonu o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja. ZSRR-1 (Ur. l. RS 93/2005) je tako v 28. členu določal, da naj bi se naloge na regionalni ravni, ki so v javnem interesu, delno financirale iz državnega proračuna kot regionalna spodbuda.⁶² Obseg financiranja iz državnega proračuna naj bi se določil na podlagi dejanskega obsega programa po merilih in kriterijih, ki naj bi jih določil minister,

⁶¹ »...RRA je v večinski javni lasti in z večinskim deležem občin znotraj javnega deleža, pri čemer nobena od občin ne sme imeti več kot tretjinskega ustanoviteljskega deleža...« (13. člen).

⁶² Pogoje in merila za dodeljevanje spodbud, pomembnih za skladni regionalni razvoj samoupravnim lokalnim skupnostim in regionalnim razvojnim agencijam, podrobneje urejajo Pravilnik o dodeljevanju regionalnih državnih pomoči ter regionalnih razvojnih spodbud samoupravnim lokalnim skupnostim in regionalnim razvojnim agencijam (Ur. l. RS 108/2002, 59/2003, 70/2004), Uredba o pogojih in merilih za dodeljevanje spodbud, pomembnih za skladni regionalni razvoj (Ur. l. RS 110/2004) in Uredba o dodeljevanju regionalnih spodbud (Ur. l. RS 113/2009, 37/2010).

pristojen za regionalni razvoj, upošteva indeks razvojne ogroženosti ter druge omejitvene dejavnike razvoja. Sredstva naj bi se zagotovila v obliki transferja sredstev na podlagi pogodbe⁶³ med organom, pristojnim za regionalni razvoj in zvezo občin oziroma subjektom iz 29. člena zakona, v primeru, da zveza občin ni bila ustanovljena.

ZSRR-2 (Ur. l. RS 20/2011), ki je nadomestil omenjeni zakon, je predvidel financiranje razvojnih nalog v regiji v 21. členu, po katerem naj bi se naloge RRA financirale iz proračunov občin in sofinancirale iz državnega proračuna s prenosom sredstev na podlagi pogodb, ki se sklenejo za določeno programsko obdobje. Sofinanciranje iz državnega proračuna se določi v višini do 60 % potrebnih sredstev, in sicer glede na dejansko opravljeno delo ter na podlagi ocene vrednosti nalog, za katere je RRA pooblaščen. Merila in normative za določitev vrednosti splošnih razvojnih nalog v regiji pa določa Pravilnik o regionalnih razvojnih agencijah (Ur. l. RS 3/2013) (SVLR 2010, 36–37). Ker se RRA ne financirajo v celoti iz proračunov občin, to močno zmanjšuje njihov pomen in vlogo v regijskem prostoru.

3.3.4 Vloga RRA

Skozi podrobni pregled zakonodaje s področja pristojnosti, statusa in financiranja nalog RRA smo lahko videli, kako se je spreminjala njihova vloga. RRA so vse od sprejema prvega ZSRR (Ur. l. RS 60/1999) leta 1999 preko podzakonskih aktov pridobivale vedno več nalog in pristojnosti, s čimer se je povečevala tudi njihova vloga subjekta spodbujanja razvoja na regionalni ravni. Temeljno področje delovanja RRA je bilo po ZSRR usmerjeno v pripravo RRP ter pospeševanje gospodarskega, socialnega, prostorskega in okoljskega razvoja, s čimer so RRA postale ključni razvojni dejavnik na ravni regije (Nared 2007, 91). S pripravo RRP pa so na nek način uspele aktivirati tudi razvoj regij od spodaj navzgor.

Sprejem ZSRR-1 (Ur. l. RS 53/2005) predstavlja nekakšno prelomnico, saj je RRA odvezel večino njenih prejšnjih nalog in pristojnosti, med drugim tudi pripravo RRA, ki so bile sedaj dodeljene svetu regije in regionalnemu razvojnemu svetu. Po tem zakonu je bila vloga RRA precej okrnjena; bile so le izvajalke RRP, niso pa imele več ključne vloge pri regionalnem razvoju neke regije.

⁶³ Pogoj za sklenitev pogodbe je, da zveze ali občine in drugi partnerji na ravni razvojne regije sklenejo pogodbo o zagotavljanju razlike sredstev, potrebnih za opravljanje nalog, ki so v javnem interesu.

Vidnejšo vlogo med nosilci regionalne politike so RRA znova pridobile z novim ZSRR-2 (Ur. l. RS 20/2011), vendar pa njihova vloga ni več enaka tisti v začetnem obdobju. V vseh teh letih pa so si RRA uspele ustvariti solidno mrežo stikov in prepoznavnost v razvojni regiji (SVLR 2010, 24), hkrati pa so pridobivale dragocene izkušnje ter razvijale institucionalno kapaciteto (Bačlija idr. 2009, 128).

Na podlagi že izvedenih študij in njihovih ugotovitev ter nekaterih lastnih opažanj lahko pridemo do naslednjega zaključka. Vloga RRA se je spreminjala v smeri od generatorja pospeševanja skladnega regionalnega razvoja – preko načrtnega zmanjševanja njihove vloge v regionalnem razvoju s strani države – do enega od mnogih nosilcev regionalne politike. Zaradi predvidenega nastanka pokrajin pa je prihodnost RRA precej negotova, kljub dejstvu, da so dolgo predstavljale ključnega akterja v spodbujanju regionalnega razvoja.

3.4 Opredelitev koncepta ORP in zakonska podlaga za njihovo ustanovitev v Sloveniji

Območno razvojno partnerstvo (v nadaljevanju ORP) je dobilo svojo pravno podlago z Zakonom o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-1) (Ur. l. RS 93/2005). Ta je ORP opredelil kot pogodbeno, javno-zasebno, interesno in teritorialno sodelovanje občin, združenj gospodarstva, nevladnih organizacij in drugih partnerjev na določenem območju (5. člen). Partnerji naj bi v pogodbi določili cilje ORP, medsebojne pravice in dolžnosti partnerjev, organiziranost ter naloge pri pripravi in izvedbi območnega razvojnega programa (31. člen). V skladu z 13. členom tega zakona naj bi občine, ki so vključene v ORP pripravile območni razvojni program, ki je integralni del regionalnega razvojnega programa in mora biti z njim usklajen ter se uresničuje znotraj dogovora za razvoj regije. Ta ureditev je območjem z močno izraženimi razvojnimi interesi omogočila, da jih izrazijo tudi formalno, in sicer prek regionalnih institucij, s čimer so se omilili pritiski za nadaljnje drobljenje območij 12 razvojnih regij (SVLR 2010, 34). Na podlagi ZSRR-1 je bila v letu 2006 ustanovljena večina ORP v Podravske in Savinjske regiji, ki so vpisane v evidenci SVLR.

ORP ureja tudi ZSRR-2, ki je nadomestil omenjeni zakon, kljub temu, da se je pred njegovim sprejetjem pojavila dilema, ali naj se v zakonu uredi možnost vzpostavitve subregionalne območne ravni ali naj se območna razvojna raven črta iz zakona. V prid prvi možnosti govorijo predvsem argumenti o subregionalizaciji, ki pravijo, da statistične enote velikokrat

ne predstavljajo zaokroženih celot, še manj pa ne gospodarsko, zgodovinsko in kulturno identifikacijo ljudi z nekim prostorom. Prihodnost regionalne politike sloni na območjih, kakršne so Prlekija, Prekmurje, Bela krajina, Haloze, Kočevsko in podobno. Šele na ravni subregij se namreč prebivalstvo poenoti s svojim razvojem. Nasprotno pa je izključevanje območij, območnih razvojnih partnerstev, območnih razvojnih agencij in območnih razvojnih programov iz zakona utemeljeno z argumenti, da slovenske regije tekmujejo z regijami zunaj Slovenije, zaradi česar ni dopustno še dodatno drobljenje že zdaj razmeroma majhnih statističnih regij, ki velikokrat nimajo potrebne kritične mase ljudi in drugih virov, ki so nujno potrebni za konkurenčni in trajnostni razvoj. Predlagatelj zakona se ni odločil za nobeno skrajnost, ampak je ponudil neko vmesno rešitev za območno razvojno raven, vendar pa načelno prepušča regijam njihovo notranje organiziranje in vzpostavljanje posameznih funkcij. Pogoj je, da območne institucije delujejo skozi regionalne in z njimi ustvarjajo sinergijo. Na drugi strani pa je prepoznana potreba po kritični masi regionalnih razvojnih potencialov za nekatere projekte in za ta namen predlog zakona ureja institut medregionalnega sodelovanja (SVLR 2010, 43).

17. člen ZSRR-2 (Ur. l. RS 20/2011) tako določa, da se ORP lahko oblikuje na sklenjenem območju več občin v eni ali več regijah, pri čemer se medsebojna razmerja med partnerji določijo s pogodbo. V pogodbi se določijo sestava in naloge organov ORP, ki vključujejo predstavnike občin, združenj gospodarskih dejavnosti, nevladnih organizacij in posameznikov partnerstva (tj. območni razvojni svet), ter stroški v zvezi z delovanjem organov ORP. V skladu z omenjenih zakonom ORP pripravi območni razvojni program v sodelovanju z RRA.

Zakonski okvir za ustanovitev ORP je s tem podan, še vedno pa niso poznani njihovi učinki. V nadaljevanju bomo zato poskušali na izbranih primerih čim bolj celovito predstaviti vzroke za oblikovanje ORP ter ugotoviti, kakšen je pomen in njihova vloga v subregijskem prostoru.

4 EMPIRIČNA RAZISKAVA

4.1 Predstavitev izbranih ORP

Kot smo povedali že v poglavju o metodologiji, so bile v empirično raziskavo vključene občine, ki sicer sodelujejo pri pripravi območnih razvojnih programov Spodnje Podravje in Sa-Ša regije in se povezujejo v ORP.

ORP Spodnje Podravje je bilo ustanovljeno 30. 5. 2006, ko so župani 15 občin⁶⁴ Spodnjega Podravja (glej sliko 4.1) podpisali Pogodbo o vzpostavitvi ORP Spodnje Podravje. V skladu z ZSRR-1 (Ur. l. RS 93/2005) se je oblikovalo ORP kot oblika interesnega povezovanja ter sodelovanja občin in drugih subjektov pomembnih za razvojno načrtovanje na območju povezanih občin (ZRS Bistra Ptuj).

Slika 4.1: Občine ORP Spodnje Podravje⁶⁵



Vir: EIM, MRA in ZRS Bistra Ptuj (2004, 1).

⁶⁴ Pozneje se je v ORP vključila tudi občina Cirkulane, ki je nastala na podlagi Zakona o lokalni samoupravi in dopolnitvah Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (Uradni list RS, št. 27/06) z odcepitvijo od občine Gorišnica (SURs 2013).

⁶⁵ Območje ORP Spodnje Podravje predstavlja prostor odebeljen z rdečo barvo, in sicer so to občine: Cirkulane, Destrnik, Dornava, Gorišnica, Hajdina, Juršinci, Kidričevo, Majšperk, Markovci, Podlehnik, MO Ptuj, Sveti Andraž v Slovenskih goricah, Trnovska vas, Videm, Zavrč in Žetale.

V omenjeni pogodbi so podpisnice določile naslednje cilje, ki jih želijo doseči:

- ohraniti in nadalje razvijati območje Spodnje Podravje kot funkcionalno zaključeno območje, ki temelji na ozemeljski, gospodarski, politični, kulturni in zgodovinski povezanosti prebivalcev;
- vzpostaviti primerno podporno okolje za hitrejše in usklajeno razreševanje razvojnih in drugih problemov, ki so skupni na območju Spodnje Podravje;
- v okviru javno-zasebnega partnerstva in interesnega partnerstva opredeliti razvojne prioritete območja, nosilce in način izvedbe skupnih projektov;
- pravočasno izdelati območni razvojni program za območje Spodnje Podravje;
- doseči hitrejšo in enakovredno obravnavo pri opredeljevanju razvojnih prioritet in vključevanju predlogov projektov v regionalni razvojni program regije;
- povečati pripravljenost lokalnih nosilcev na območju za skupno sodelovanje in organizacijsko povezovanje (ZRS Bistra Ptuj).

Z uresničitvijo zastavljenih ciljev naj bi po besedah Šibile Drobnič (2013) dosegli uravnotežen gospodarski, socialni in prostorski razvoj, hkrati pa bi se zmanjšale razlike v razvoju med regijami, poleg tega bi preprečili nastajanje novih območij z večjimi razvojnimi problemi, zaježili beg možganov in izseljevanje prebivalstva ter prispevali k varovanju okolja, narave in kulturne dediščine ter drugega javnega dobrega.

Podpisnice te pogodbe so na svoji 1. seji, 3. 7. 2006 ustanovile tudi območni razvojni svet (v nadaljevanju ORS), katerega mandat je vezan na pripravo in izvajanje območnega razvojnega programa za posamezno programsko obdobje. ORS je usklajevalno telo za spremljanje, koordiniranje in odločanje o aktivnostih iz pogodbe.⁶⁶ Za strokovne naloge, povezane s pripravo in izvajanjem območnega razvojnega programa, so podpisnice ORP Spodnje Podravje na svoji 17. seji 16. 10. 2012 pooblastile Znanstveno-raziskovalno središče Bistra Ptuj (v nadaljevanju ZRS Bistra Ptuj). ZRS Bistra Ptuj se je v lokalnem in širšem okolju uveljavila (1) kot institucija, ki opravlja splošne razvojne naloge v javnem interesu, (2) kot

⁶⁶ Ključne naloge ORS Spodnje Podravje so: (1) sprejemanje vseh odločitev povezanih z delovanjem območnega partnerstva za »Spodnje Podravje«; (2) sprejemanje odločitev v postopku priprave, potrjevanja, usklajevanja in izvajanja območnega razvojnega programa in njegovega programskega dela; (3) sodelovanje v postopkih priprave in sprejemanja regionalnega razvojnega programa za Podravje; (4) sprejem pravil svojega delovanja; in (5) obravnava drugih zadev razvojnega pomena (ZRS Bistra Ptuj).

koordinator regionalnih interesov na lokalni in nacionalni ravni in predstavlja stalnega partnerja v dialogu med ministrstvi, vladnimi organizacijami, občinami, podjetji ter drugimi nacionalnimi in regionalnimi institucijami, ter (3) kot ORA, ki je v skladu z ZSRR-2 (Ur. l. RS 20/2011) vpisana v evidenco SVLR (ZRS Bistra Ptuj; Šibila Drobnič 2013).

Drugo partnerstvo, ki je predmet raziskave, je ORP Sa-Ša, kamor je vključenih 10 občin: Gornji Grad, Ljubno, Luče, Mozirje, Nazarje, Rečica ob Savinji,⁶⁷ Solčava, Šmartno ob Paki, Šoštanj in MO Velenje (glej sliko 4.2).

Slika 4.2: Občine ORP Sa-Ša



Vir: Savinjsko-šaleška območna razvojna agencija (2006, 1).

Župani omenjenih občin so junija 2006 podpisali Pogodbo o vzpostavitvi ORP Sa-Ša ter določili cilje,⁶⁸ ki so podobni ciljem iz pogodbe o vzpostavitvi ORP Spodnje Podravje. Nosilka in glavna koordinatorica priprave in izvajanja Območnega razvojnega programa

⁶⁷ Občina Rečica ob Savinji je nastala 1. 1. 2007 z odcepitvijo od občine Mozirje (Uradni list RS št. 61/06) in se je 15. 3. 2007 pridružila ORP Spodnje Podravje (SURS 2013).

⁶⁸ Cilji ORP Sa-Ša so: (1) ohraniti in nadalje razvijati obravnavano območje kot povezan geografski in kulturni prostor; (2) zagotoviti učinkovito sodelovanje s podpornim okoljem za hitrejše in usklajeno razreševanje razvojnih in drugih problemov, ki so skupni območju; (3) v okviru javno-zasebnega in interesnega partnerstva opredeliti razvojne prioritete območja, nosilce in način izvedbe skupnih projektov; (4) izdelati območni razvojni program kot nabor povezanih projektov za to območje in izvedbeni načrt območnega razvojnega programa, ki bosta kot samostojna dela vključena v regionalni razvojni program in izvedbeni načrt regionalnega razvojnega programa in bosta tako njun sestavni oziroma integralni del; (5) okrepiti sodelovanje in povezovanje lokalnih nosilcev razvoja na območju; (6) zagotoviti temelje ter koordinirano voditi vse aktivnosti za ustanovitev regije Sa-Ša, skladno z zakonom, ki ureja regionalizacijo in/oziroma pokrajine Sa-Ša skladno s predpisi, ki bodo urejali področje pokrajin (Šemenc 2013).

Savinjsko-šaleške regije je Savinjsko-šaleška območna razvojna agencija, ki je bila ustanovljena zaradi potrebe po organiziranem in skupnem razvoju lokalnega okolja, razvoju in vzpostavljanju učinkovitih podpornih storitev za pospeševanje podjetništva in samozaposlovanja ter promocije podjetniške kulture (Šemenc 2013).

4.2 Analiza vzrokov za oblikovanje ORP Spodnje Podravje in ORP Sa-Ša

V tem poglavju bomo analizirali vzroke, ki so botrovali oblikovanju izbranih ORP. Najprej bomo poskušali odgovoriti na prvo raziskovalno vprašanje, ki se nanaša na ugotavljanje velikosti občin, torej: **Ali so območna razvojna partnerstva pogosteje oblikovana med majhnimi občinami?**

Spodnji preglednici prikazujeta razvrščanje občin v tri skupine glede na število prebivalstva v obeh izbranih ORP. Večina občin, ki so vključene v ORP Spodnje Podravje, je majhnih (81,25 %), in torej ne presega 5.000 prebivalcev, hkrati pa majhne občine predstavljajo tudi največji delež prebivalstva v ORP (glej preglednico 4.1). Med majhnimi občinami je 5 takih, ki ne dosegajo niti zakonsko določene meje 2.000 prebivalcev. Med velike občine lahko od skupno 16 občin štejemo le MO Ptuj z 23.757 prebivalci (glej prilogo B).

Preglednica 4.1: Klasifikacija občin v ORP Spodnje Podravje (glede na število prebivalstva)

<i>Tip občine</i>	<i>Število občin</i>	<i>Delež občin (v %)</i>	<i>Skupno število prebivalcev</i>	<i>Delež preb. (v %)</i>
majhne občine	13	81,25	33.827	48,29
srednje velike občine	2	12,5	12.467	17,8
velike občine	1	6,25	23.757	33,91
skupaj	16	100	70.051	100

Vir: Ministrstvo za finance (2012) in lastni preračuni.

Podobno sliko lahko vidimo v primeru ORP Sa-Ša, kjer je majhnih 8 od skupno 10 občin, vendar pa te ne predstavljajo največjega deleža prebivalcev (glej preglednico 4.2). V skupini majhnih občin imamo občino Solčava, ki ne šteje niti 1.000 prebivalcev. Na drugi strani pa ima MO Velenje kar 60-krat več prebivalcev (glej prilogo B), in sicer z 33.027 prebivalci predstavlja največji delež prebivalstva v ORP Sa-Ša (53,65 %).

Preglednica 4.2: Klasifikacija občin v ORP Sa-Ša (glede na število prebivalstva)

<i>Tip občine</i>	<i>Število občin</i>	<i>Delež občin (v %)</i>	<i>Skupno število prebivalcev</i>	<i>Delež preb. (v %)</i>
majhne občine	8	80	19.935	32,38
srednje velike občine	1	10	8.598	13,97
velike občine	1	10	33.027	53,65
skupaj	10	100	61.560	100

Vir: Ministrstvo za finance (2012) in lastni preračuni.

Na podlagi podatkov iz preglednic 4.1 in 4.2 je razvidno, da je v obe izbrani ORP vključen največji delež majhnih občin, pri čemer lahko vidimo povezavo s celotno Slovenijo, kjer je majhnih občin več kot polovica. Srednje velike občine v obeh ORP predstavljajo neznamenit odstotek (nekaj več kot 10 %), medtem ko je na ravni celotne države takih občin kar 39,81 %. Kljub temu, da je velikih občin (z več kot 20.000 prebivalcev) v Sloveniji le 17 od skupno 211, pa je v njih zgoščen največji delež prebivalstva (kar 42,75 %) (glej preglednico 3.1).

V teoretičnem delu smo izpostavili problematiko (pre)majhnih občin v Sloveniji in v javnosti pogosto prisotno domnevo, da so take občine tudi finančno šibke, zaradi česar je razvoj na občinski ravni relativno počasen (Haček 2012). Iz tega razloga se občine pogosto jemlje zgolj kot izvrševalke državne politike in ne kot samostojne entitete, ki imajo zagotovljen položaj enakopravnih subjektov v razmerju do države (Mlinar v Vlaj 2012, 43). Poleg tega naj bi veliko število (pre)majhnih občin vse bolj poglobljalo prepad med nemočnimi, ali kot pravi dr. Vlaj (v Ribičič 2006, 146) »oskubljenimi« občinami, in vse bolj centralizirano državo. Glede na ugotovitev, da so v izbrani ORP vključene pretežno majhne občine, ter glede na omenjeno dilemo, si bomo v nadaljevanju pogledali, **ali so občine, ki so podpisnice izbranih ORP, tudi ekonomsko (finančno) šibke.**

Pri izbiranju možnih kazalcev ekonomske moči občin oziroma njihove finančne šibkosti sem se znašla pred dilemo, katere kazalce sploh vključiti v raziskavo. Glede na postavljena teoretska izhodišča o samoupravi lokalnih skupnosti ter njihovi finančni avtonomiji, ki daje občinam možnost za samostojno odločanje in ukrepanje na področju finančne politike in upravljanja proračunske porabe (Milunovič 2012, 111), se majhnim občinam pogosto očita, da so premalo finančno samostojne, saj nimajo zadosti lastnih virov, s katerimi bi financirale obvezne naloge, in zato potrebujejo finančno izravnavo iz državnega proračuna. Pri optimalnem financiranju pa bi morala biti vsota finančnih izravnav enaka nič (Djurić Drozdek in Bojnec 2010). Na podlagi tega sem kot finančno šibke opredelila občine, ki od države dobivajo finančno izravnavo.

Preglednica 4.3: Izračun pripadajočih sredstev finančne izravnave občinam v ORP Spodnje Podravje (za leto 2012)

<i>Tip občine</i>	<i>Število občin</i>	<i>Finančna izravnava (v EUR)</i>	<i>Število občin, ki prejemajo finančno izravnavo</i>	<i>% občin, ki prejemajo finančno izravnavo</i>
majhne občine	13	456.624	11	84,62
srednje velike občine	2	153.030	2	15,38
velike občine	1	0	0	0
skupaj	16	609.654	13	100

Vir: Ministrstvo za finance in lastni preračuni.

Preglednica 4.3 podaja zneske potrebnih finančnih izravnav za občine, ki so vključene v ORP Spodnje Podravje. Iz preglednice je razvidno, da je med vsemi občinami v ORP Spodnje Podravje v letu 2012 finančno izravnavo prejelo kar 13 od 16 občin, od tega je bilo 84,62 % majhnih občin. Pri tem je zanimiva ugotovitev, da sta bili med majhnimi občinami dve občini (Hajdina in Markovci) finančno samostojni in torej sredstev finančne izravnave iz državnega proračuna nista potrebovali, medtem ko sta srednje veliki občini (Kidričevo in Videm) prejemale finančno izravnavo (glej prilogo B).

Podobne podatke lahko razberemo iz preglednice 4.4, ki prikazuje izračun pripadajočih sredstev finančne izravnave občinam v ORP Sa-Ša. V letu 2012 je kar 9 od 10 občin v ORP Sa-Ša potrebovalo finančno izravnavo iz državnega proračuna, pri čemer so bile v nasprotju z občinami ORP Spodnje Podravje vse majhne občine ekonomsko in finančno odvisne od države. Obe veliki občini izbranih ORP (MO Ptuj in MO Velenje) sredstev finančne izravnave iz državnega proračuna v letu 2012 nista potrebovali (glej prilogo B).

Preglednica 4.4: Izračun pripadajočih sredstev finančne izravnave občinam v ORP Sa-Ša (za leto 2012)

<i>Tip občine</i>	<i>Število občin</i>	<i>Finančna izravnava (v EUR)</i>	<i>Število občin, ki prejemajo finančno izravnavo</i>	<i>% občin, ki prejemajo finančno izravnavo</i>
majhne občine	8	479.295	8	88,89
srednje velike občine	1	69.126	1	11,11
velike občine	1	0	0	0
skupaj	10	548.421	9	100

Vir: Ministrstvo za finance in lastni preračuni.

Iz opravljene analize je razvidno, da večina občin v obeh izbranih ORP (podobno kot to velja za celotno Slovenijo) ni finančno samozadostnih, ampak za opravljanje svojih nalog

potrebujejo sredstva finančne izravnave iz državnega proračuna, vendar smo na podlagi površinskega pregleda lahko opazili, da majhna občina ni nujno tudi finančno šibka, kot se v javnosti pogosto omenja.

Tretje raziskovalno vprašanje, na katerega bomo poskušali odgovoriti tekom tega poglavja, se nanaša na iskanje vzrokov za vzpostavitev ORP, in sicer se glasi: **Ali so ključni vzrok za vzpostavljanje območnih razvojnih partnerstev regijski centralizmi?**

Izvedena anketa kaže, da kar 40,9 % občin na območju Spodnjega Podravja kot glavni razlog za povezovanje v ORP navaja skupne probleme kot je na primer gospodarska nerazvitost občine, 22,7 % občin, ki so odgovorile na anketni vprašalnik,⁶⁹ je kot vzrok za vzpostavljanje partnerstev prepoznalo ekonomsko šibkost občine in potrebo po iskanju ustreznih finančnih virov, pomemben dejavnik naj bi bil tudi velikost občine (18,2 % občin), v manjši meri pa še težnja po ohranjanju skupne območne identitete (9,1 % občin). Izmed občin, ki so vrnilo vprašalnike, je zgolj 4,5 % takih, ki so kot vzrok za oblikovanje ORP navedle regijske centralizme, enak odstotek občin pa se je za partnersko povezovanje odločilo tudi z namenom zmanjšanja stroškov (glej preglednico 4.1).

Preglednica 4.5: Razlogi za vključitev občin v ORP

Kateri je (bil) ključni razlog, da se je vaša občina odločila za vključitev v ORP? (možnih je več odgovorov)	ORP Spodnje Podravje (N=9)		ORP Sa-Ša (N=9)	
	<i>Število</i>	<i>%</i>	<i>Število</i>	<i>%</i>
regijski centralizem	1	4,5	2	11,8
ekonomska šibkost občine in potreba po iskanju ustreznih finančnih virov	5	22,7	4	23,5
skupni razvojni problemi (na primer gospodarska (ne)razvitost območja)	9	40,9	7	41,2
težnja po ohranjanju skupne območne identitete	2	9,1	2	11,8
velikost občine	4	18,2	2	11,8
drugo (zmanjšanje stroškov)	1	4,5	0	0

V primeru ORP Saša je situacija precej podobna. Tudi občine na območju Zgornje Savinjske in Šaleške doline so se začele v največji meri (41,2 % občin) povezovati v ORP zaradi skupnih razvojnih problemov. Ekonomsko šibkost občine je kot vzrok partnerskega povezovanja navedlo 23,5 % občin, nekoliko večji delež občin (11,8 %) pa se strinja, da je bilo oblikovanje ORP tudi posledica regijskih centralizmov (11,8 %).

⁶⁹ Na vprašanje »Ali so ključni vzrok za vzpostavljanje območnih razvojnih partnerstev regijski centralizmi?« je od 11 vrnjenih vprašalnikov odgovorilo 9 občin iz območja Spodnje Podravje.

Na podlagi prikazanih rezultatov lahko zaključimo, da so regijski centralizmi eden od razlogov za vzpostavljanje ORP, nikakor pa ne ključni razlog. Podobno ugotavlja tudi Igor Strmšnik (2011), ki je v intervjuju povedal, da so poleg regijskih centralizmov pomembni še drugi dejavniki kot so geografske značilnosti, zgodovina, velikost občin na nekem območju, in gospodarska razvitost.

4.3 Analiza odnosov med področno RRA in izbranimi občinami

V okviru tega poglavja bomo poskušali analizirati medsebojna razmerja in odnose med RRA in občinami ter odgovoriti na vprašanje **Kakšen je prevladujoči model odnosov med področno regionalno razvojno agencijo in občinami?**

ORP je v ZSRR-2 (Ur. l. RS, št. 20/2011) opredeljeno kot pogodbeno, javno-zasebno interesno sodelovanje razvojnih partnerjev (tudi RRA) na določenem območju, kar že samo po sebi zahteva vzpostavitev odnosov kooperacije, pri čemer naj se upoštevajo interesi vseh partnerjev. V skladu z ZSRR-2 občine v tem partnerstvu skupaj z RRA pripravijo območni razvojni program, zato bi pričakovali, da bodo med sabo vzpostavili tesne odnose sodelovanja, saj je le na ta način mogoče uspešno uresničiti razvojne cilje, ki so zapisani v tem programu. Glede na rezultate anketnega vprašalnika so naša pričakovanj upravičena, saj so prav vse občine odgovorile, da sodelujejo z RRA (glej prilogo Č).

Nadaljnje nas je zanimalo, na kakšen način posamezna občina sodeluje z RRA. Iz podatkov v preglednici 4.6 lahko razberemo, da so načini sodelovanja izbranih občin z RRA različni. Vse občine seveda skupaj z RRA pripravljajo območni razvojni program. Poleg tega je 36,4 % občin, ki so vključene v ORP Spodnje Podravje, odgovorilo, da se preko RRA prijavljajo na različne projekte, 13,6 % občin pa je označilo, da so eden od soustanoviteljev RRA.

Preglednica 4.6: Sodelovanje izbranih občin z RRA

Na kakšen način občina sodeluje z RRA? (možnih je več odgovorov)	ORP Spodnje Podravje (N=11)		ORP Sa-Ša (N=9)	
	Število	%	Število	%
naša občina je eden od soustanoviteljev RRA	3	13,6	5	27,8
skupaj z RRA pripravljamo območni razvojni program za ORP	11	50,0	8	44,4
preko RRA se prijavljamo na različne projekte	8	36,4	5	27,8
drugo	0	0	0	0

Nasprotno je v ORP Sa-ša nekoliko večji delež občin (27,8 %) soustanoviteljic RRA, isti odstotek občin pa se preko RRA prijavlja na različne projekte (glej preglednico 4.6).

V metodoloških izhodiščih smo poleg odnosov sodelovanja (kooperacije) identificirali še model konfliktnih odnosov, zato si bomo v nadaljevanju pogledali, kakšno vrsto odnosov so vzpostavile občine v izbranih ORP z RRA.

Glede na podatke anketnega vprašalnika ima kar 90,9 % občin iz ORP Spodnje Podravje, ki so odgovorile na anketni vprašalnik, kooperativne odnose z RRA, medtem ko jih 9,1 % meni, da so medsebojni odnosi nekooperativni (glej preglednico 4.7). Po besedah Igorja Strmšnika (2011) »lahko tudi RRA zaradi slabih izkušenj (na primer drobljenja, nesodelovanja, premajhnih razvojnih kapacitet oziroma šibkosti razvojnih institucij) razvije odklonilen odnos do teh partnerstev.« Na drugi strani pa je 25 % občin, ki so vključene v ORP Sa-Ša, označilo, da so odnosi z RRA indiferentni, nikakor pa ne gre za konfliktnost. Še vedno visok delež občin (75,0 %) pa ima z RRA izrazito kooperativne odnose.

Preglednica 4.7: Odnosi med izbranimi občinami in RRA

Kakšni so odnosi med vašo občino in RRA?	ORP Spodnje Podravje (N=11)		ORP Sa-Ša (N=9)	
	Število	%	Število	%
kooperativni	10	90,9	6	75,0
nekooperativni	1	9,1	0	0
indiferentni	0	0	2	25,0

V skladu z analiziranimi podatki lahko v obeh primerih govorimo o kooperativnih odnosih med RRA in občinami. Podobno sta nam potrdili tudi predstavnici ZRS Bistra Ptuj in ORA Sa-Ša, ki sta povedali, da so odnosi z občinami dobri, poleg tega so z dosedanjim delovanjem območnega razvojnega partnerstva zadovoljni, saj so do sedaj, vedno uspeli razrešiti vsa odprta vprašanja in bili uspešni pri črpanju sredstev iz evropskih skladov (Šibila Drobnič 2013; Šemenc 2013).

4.4 Oprelitev vloge ORP Spodnje Podravje in ORP Sa-Ša v subregijskem prostoru

Glede na majhnost slovenskih občin je, kot smo izpostavili že v teoretičnem poglavju magistrskega dela, medobčinsko sodelovanje ključnega pomena za usklajen razvoj širšega

lokalnega okolja. Na velik pomen tovrstnega sodelovanja kaže tudi dejstvo, da čisto vse občine, ki so odgovorile na vprašanje o sodelovanju s sosednjimi občinami (N=18), sodelovanje v praksi tudi izvajajo (glej prilogo Č). Nadalje smo želeli preveriti, na katerih področjih občine sodelujejo med sabo, pri čemer so lahko anketiranci (povečini direktorji občinskih uprav) izbirali med različnimi opcijami najpogostejših področij medobčinskega sodelovanja.

Rezultati izvedene ankete (glej prilogo Č) kažejo, da največ občin (15,3 %), ki so vključene v ORP Spodnje Podravje, sodeluje na področju izgradnje komunalne infrastrukture in cestnega omrežja ter zagotavljanja prometne varnosti. Sledi povezovanje občin za potrebe razvoja turizma (11,9 %), varstva okolja (11,9 %) ter vzdrževanja javnega reda in miru (11,9 %). Manjši delež občin na območju Spodnjega Podravja je označil, da sodelujejo tudi na področju izobraževanja (8,5 %), zdravstva in socialnega varstva (8,5 %) ter športa (6,8 %). Zanimiva je ugotovitev, da se občine v najmanjši meri (v 5,1 % primerov) povezujejo z namenom razvoja gospodarstva in spodbujanja podjetništva ter kulture.

Občine na območju Zgornje Savinjske in Šaleške doline pa najpogosteje sodelujejo na področju vzdrževanja javnega reda in miru (23,5 %). Sledi zagotavljanje prometne varnosti (17,6 %), izgradnja komunalne infrastrukture in cestnega omrežja (14,7 %) ter varstva okolja (11,8 %). Najmanj občin, vključenih v ORP Sa-Ša (2,9 %) se, podobno kot smo videli v primeru ORP Spodnje Podravje, povezuje zaradi hitrejšega razvoja gospodarstva in spodbujanja podjetništva, ter na področju športa in kulture. 1,8 % občin pa sodeluje s sosednjimi občinami tudi na drugih področjih, na primer na področju urbanizma.

Občine medsebojno sodelujejo in se povezujejo na različne načine, pri tem pa si prizadevajo za uspešnejše in učinkovitejše občinsko upravljanje ter zagotavljanje bolj kakovostnih storitev (Swianiewicz 2011). Oblike medobčinskega sodelovanja v Sloveniji ureja ZLS-UPB2 in so bile podrobneje predstavljene v poglavju o medobčinskem sodelovanju. V zadnjih letih je bilo izvedeno veliko študij o delovanju skupnih občinskih uprav v Sloveniji ter njihovih učinkih. Tovrstno obliko sodelovanja v obeh izbranih ORP izvaja skoraj 30,0 % občinskih uprav (glej preglednico 4.8). Podobno je s povezovanjem v združenja kot sta ZOS in SOS. Po besedah Lavtarja (2008, 7) so občine relativno pogosto soustanoviteljice skupnih javnih zavodov in podjetij, kar lahko vidimo tudi na primeru ORP Sa-Ša, kjer se je kar 25,0 % občin opredelilo za to obliko medobčinskega sodelovanja. Nekoliko manjši odstotek občin (20,6 %) je tej

obliki naklonjen v ORP Spodnje Podravje. Nekaj občin (17,6 % v ORP Spodnje Podravje in 14,3 % v ORP Sa-Ša) se odloča tudi za čezmejno sodelovanje.

Preglednica 4.8: Način sodelovanja med občinami

Na kakšen način občina sodeluje z drugimi občinami? (možnih je več odgovorov)	ORP Spodnje Podravje (N=11)		ORP Sa-Ša (N=9)	
	Število	%	Število	%
z ustanavljanjem organov skupne občinske uprave kot soustanoviteljica skupnih javnih zavodov in podjetij	10	29,4	8	28,6
z ustanavljanjem interesnih zvez	1	2,9	0	0
s povezovanjem v združenja (na primer ZOS, SOS)	10	29,4	8	28,6
z mednarodnim sodelovanjem (na primer town-twinning, članstvo v mednarodnih organizacijah)	0	0	1	3,6
v okviru projektov čezmejnega sodelovanja	6	17,6	4	14,3

Kot smo uvodoma že omenili, lahko tudi v okviru območnih razvojnih partnerstev govorimo kot o neki posebni obliki medobčinskega sodelovanja. Kljub postavljenemu zakonskemu okvirju za ustanovitev teh partnerstev pa je njihova vloga precej nejasna. V metodološkem poglavju raziskave smo izpostavili problematiko, da še vedno nimamo odgovorov na vprašanja, ali (in v kakšni meri) so uresničeni namen in cilji, ki so navedeni v pogodbi o vzpostavitvi posameznega ORP in se izvajajo skozi razvojne cilje območnih razvojnih programov, ter kakšni so učinki medsebojnega sodelovanja občin v ORP za razvoj občin. V ta namen bomo skozi sistem 16 različnih trditev (glej preglednico 4.9), ki so tako ali drugače povezane z različnimi vidiki tovrstnega partnerskega povezovanja, poskušali opredeliti, kakšna je njihova vloga v subregijskem prostoru. Seveda gre pri tem za osebne poglede in stališča posameznih občin, ki pa so vsekakor pomemben pokazatelj dejanske situacije, saj gre za vrednotenje tistih akterjev (občin), ki so neposredno vključeni v delovanje instituta ORP.

Če primerjamo odgovore občin v ORP Spodnje Podravje z odgovori občin, ki so vključene v ORP Sa-Ša, lahko ugotovimo precejšnjo podobnost. Iz preglednice 4.9 je razvidno, da obstaja dokaj visoka stopnja strinjanja s trditvijo *»ORP predstavljajo korak do bolj učinkovitega upravljanja z razvojem v regiji«* (2,33 v primeru ORP Spodnje Podravje in 2,13 v primeru ORP Sa-Ša). V tem kontekstu je nekako logična relativno nizka stopnja strinjanja s trditvijo *»ORP lahko pripeljejo do še večjih razvojnih zaostankov in neuravnoveženosti znotraj razvojnih regij«* (3,56 v primeru ORP Spodnje Podravje in 3,63 v primeru ORP Sa-Ša).

Preglednica 4.9: Vloga ORP v subregijskem prostoru

<i>TRDITEV</i>	<i>Aritmetična sredina odgovora</i> ⁷⁰	<i>Standardni odklon</i> ⁷¹	<i>(N=)</i>
1. ORP predstavljajo korak do bolj učinkovitega upravljanja z razvojem v regiji.	2,33 (2,13)	0,67 (0,60)	9 (8)
2. ORP lahko pripeljejo do še večjih razvojnih zaostankov in neuravnoteženosti znotraj razvojnih regij.	3,56 (3,63)	0,96 (1,11)	9 (8)
3. ORP so le ena od oblik interesnega povezovanja med občinami.	2,78 (2,38)	0,79 (0,70)	9 (8)
4. ORP krepijo sodelovanje in povezovanje lokalnih nosilcev razvoja na določenem območju.	2,56 (2,63)	0,50 (0,86)	9 (8)
5. Oblikovanje ORP je smiselno predvsem v obmejnih problemskih območjih.	3,33 (3,50)	1,05 (0,87)	9 (8)
6. Posamezno ORP je usmerjeno predvsem na tista področja, kjer je razvojni zaostanek območja največji.	3,33 (3,63)	0,67 (0,70)	9 (8)
7. ORP so izjemno primerna oblika sodelovanja občin predvsem v večjih regijah.	2,89 (2,75)	0,57 (0,66)	9 (8)
8. ORP pomenijo dodatno finančno obremenitev za majhne občine.	3,22 (3,50)	0,79 (0,87)	9 (8)
9. Ustanavljanje ORP pomeni drobitev razvojnih regij.	3,44 (3,50)	0,50 (1,00)	9 (8)
10. Ustanavljanje ORP pomeni načrtno ustvarjanje nove, tj. območne teritorialne ravni.	3,00 (3,00)	0,47 (0,87)	9 (8)
11. Povezovanje občin v ORP je odraz regijskih centralizmov.	2,89 (2,63)	0,57 (0,48)	9 (8)
12. V ORP prevladujejo lokalni interesi, kar onemogoča zasledovanje regijskih interesov.	3,89 (3,00)	0,99 (1,22)	9 (8)
13. Eden od razlogov za povezovanje občin v ORP je težnja po ohranjanju skupne identitete posameznega območja.	2,67 (2,63)	0,94 (0,70)	9 (8)
14. Vzpostavitev instituta ORP je predvsem odraz politične volje ter prevlade parcialnih interesov.	3,33 (3,38)	0,67 (0,86)	9 (8)
15. Za izvajanje nalog spodbujanja skladnega regionalnega razvoja so ORP povsem nepotrebna, saj imamo v regijah ustanovljene RRA, ki to vlogo bolj ali manj uspešno opravljajo.	3,67 (3,38)	1,05 (0,99)	9 (8)
16. RRA so prehodna faza v institucionalnem razvoju, medtem ko bodo ORP kot dobra praksa lahko vgrajena tudi v kasnejšo pokrajinsko delovanje.	3,00 (2,88)	1,05 (0,93)	9 (8)

Vsekakor lahko zasledimo precejšnje zavedanje pomembnosti instituta ORP za medsebojno sodelovanje z drugimi akterji. Odgovori na anketni vprašalnik so tako pokazali, da obstaja precejšnje strinjanje tudi glede trditve »ORP krepijo sodelovanje in povezovanje lokalnih nosilcev razvoja na določenem območju« (2,56 v primeru ORP Spodnje Podravje in 2,63 v primeru ORP Sa-Ša).

Nekoliko nižje je strinjanje s trditvijo, da so ORP izjemno primerna oblika sodelovanja občin predvsem v večjih regijah (2,89 v primeru ORP Spodnje Podravje in 2,75 v primeru ORP Sa-Ša), hkrati pa ni logična dokaj visoka stopnja nestrinjanja s trditvijo »ORP pomenijo dodatno finančno obremenitev za majhne občine« (glej preglednico 4.9).

⁷⁰ Odgovori so bili merjeni na lestvici od 1 do 5, pri čemer je odgovor 1 pomenil, da se vprašani zelo strinja s trditvijo, 2 da se strinja s trditvijo, 3 da je nevtralen, 4 da se ne strinja s trditvijo in 5 da se zelo strinja s trditvijo.

⁷¹ Standardni odklon nam pove, za koliko vrednosti statističnega znaka odstopajo od povprečja.

Pri trditvi *»ORP so le ena od oblik interesnega povezovanja med občinami«* so opazne manjše razlike med odgovori občin, vključenih v ORP Spodnje Podravje (2,78), in tistimi iz ORP Sa-Ša, pri čemer se slednje v povprečju v večji meri strinjajo z izbrano trditvijo (2,38).

Zanimiva je ugotovitev, da se občine v obeh izbranih ORP v povprečju bolj strinjajo s trditvijo, da je povezovanje občin v ORP odraz regijskih centralizmov (2,67 v primeru ORP Spodnje Podravje in 2,63 v primeru ORP Sa-Ša), kljub dejstvu, da so na vprašanje o ključnih vzrokih za vključitev občine v ORP ta razlog prepoznali v manjši meri. Na drugi strani pa se občine v enaki meri strinjajo tudi s trditvijo, da je eden od razlogov za povezovanje v ORP težnja po ohranjanju skupne identitete posameznega območja.

Glede trditve, da so za izvajanje nalog spodbujanja skladnega regionalnega razvoja ORP povsem nepotrebna, saj imamo v regijah ustanovljene RRA, ki to vlogo bolj ali manj uspešno opravljajo, se anketiranci v večji meri ne strinjajo, pri čemer je moč zaznati relativno visoka individualna odstopanja ($\sigma=1,05$ v primeru ORP Spodnje Podravje in $\sigma=0,99$ v primeru ORP Sa-Ša). Podobno lahko visoka odstopanja v odgovorih med anketiranci najdemo pri trditvi *»RRA so prehodna faza v institucionalnem razvoju, medtem ko bodo ORP kot dobra praksa lahko vgrajena tudi v kasnejšo pokrajinsko delovanje«* (za podatke o vrednostih povprečij in standardnih odklonih glej preglednico 4.9).

Iz odgovorov je razvidno, da se občine v večji meri ne strinjajo s trditvijo *»Ustanavljanje ORP pomeni drobitev razvojnih regij«* (3,44 v primeru ORP Spodnje Podravje in 3,50 v primeru ORP Sa-Ša). Ob tem lahko opazimo velike individualne razlike v odgovorih med občinami v ORP Sa-Ša ($\sigma=1,00$), medtem ko so v primeru ORP Spodnje Podravje te razlike manjše ($\sigma=0,50$). Podobno se občine v povprečju v večji meri ne strinjajo s trditvama, da je posamezno ORP usmerjeno predvsem na tista področja, kjer je razvojni zaostanek območja največji, ter da je oblikovanje ORP smiselno predvsem v obmejnih problemskih območjih (glej preglednico 4.9). Glede slednjega je mag. Strmšnik povedal naslednje: *»...ustanovitev ORP je smiselna predvsem v obmejnih območjih zaradi čezmejnega sodelovanja, ki lahko obmejnim občinam prinese pomembne koristi...«*

Pri vprašanju *»Ustanavljanje ORP pomeni načrtno ustvarjanje nove, tj. območne teritorialne ravni«* pa so anketiranci v obeh primerih v povprečju zavzeli nevtralno stališče (3,00). Podobno so se za odgovor 3-*»sem nevtralen«* v povprečju v večji meri identificirale občine pri trditvi, da je vzpostavitev instituta ORP predvsem odraz politične volje ter prevlade

parcialnih interesov (glej preglednico 4.9). Odgovori pri tej trditvi so po mojem mnenju odraz (pre)občutljivosti tematike.

Največjo stopnjo nestrinjanja v primeru ORP Spodnje Podravje lahko zasledimo pri trditvi »V ORP prevladujejo lokalni interesi, kar onemogoča zasledovanje regijskih interesov« (3,89). Igor Strmšnik (2011) pa je nasprotno prepričan, da so občine osredotočene zgolj na lastne potrebe in zato ne morejo biti generator kompleksnih regijskih projektov.

Na vprašanje, kakšna je vloga ORP v subregijskem prostoru, je na podlagi izbranih trditev težko odgovoriti, saj je vlogo instituta ORP težko natančno kvalitativno izmeriti. V ta namen si bomo pogledali še, ali so občine dosegle cilje, določene v pogodbi o vzpostavitvi ORP.

Iz podatkov v preglednici 4.10 je razvidno, da so občine iz obeh izbranih ORP v večji meri dosegle cilje⁷² iz pogodbe o vzpostavitvi ORP, pri čemer so nekatere občine⁷³ dopisale, da cilji niso bili doseženi v celoti, ampak le deloma. 22,2 % občin iz ORP Spodnje Podravje, ki so odgovorile na anketni vprašalnik (N=9), je označilo, da ne vedo, ali so cilje dosegli. V primeru ORP Sa-ša je ta odstotek nekoliko manjši (12,5 %), 1 od 9 občin pa ocenjuje, da ciljev, ki so navedeni v pogodbi o vzpostavitvi ORP, niso dosegli.

Preglednica 4.10: Ocena doseganja ciljev iz pogodbe o vzpostavitvi ORP

Ali ste dosegli cilje, ki so navedeni v pogodbi o vzpostavitvi ORP?	ORP Spodnje Podravje (N=9)		ORP Sa-Ša (N=9)	
	Število	%	Število	%
da	7	77,8	6	75,0
ne	0	0	1	12,5
ne vem	2	22,2	1	12,5

Na podlagi tega nas je zanimalo tudi, kakšni so učinki vključitve občin v ORP za sam razvoj posamezne občine. Vse občine, ki so odgovorile na anketni vprašalnik, ocenjujejo, da so učinki ORP za njihovo občino pozitivni (glej prilogo Č).

⁷² Cilji so navedeni v poglavju o predstavitvi izbranih ORP.

⁷³ Občina Sveti Andraž v Slovenskih goricah, Rečica ob Savinji in Solčava.

5 SKLEPNE UGOTOVITVE

Uresničevanje lokalne samouprave je kompleksen družbeni, politični, pravni in upravni proces (Djurić Drozdek in Bojnec 2009). V Sloveniji se lokalna samouprava udejanja v številnih (pre)majhnih občinah, ki so nastale kot posledica reforme lokalne samouprave v letu 1995. Majhne občine, ki so pogosto tudi gospodarsko šibke, nimajo zadostnih sredstev za lasten razvojni zagon, primanjkuje jim ustrezno usposobljen kader, čutiti pa je tudi odsotnost koordinacije na regionalni ravni, ki je posledica neobstoja pokrajin, ki bi v želeni tri nivojski teritorialni členitvi predstavljale vezni člen med državo in lokalnimi skupnostmi. V situaciji, kot jo imamo danes, pa se ta razkorak vedno bolj povečuje; centralizacijskim težnjam se postavljajo po robu (pre)ozki lokalni interesi, kar v večini primerov vodi v škodo države kot tudi občin (Ravbar 2004, 23).

Vstop Slovenije v Evropsko unijo je omogočil večje sodelovanje med lokalnimi akterji na regionalni ravni. Tako je bila kot rezultat zunanjih evropskih pritiskov po mreženju, prilagoditvenih pritiskov po teritorialni reorganizaciji ter sprememb v nacionalni zakonodaji, vzpostavljena mreža RRA, ki je poskušala vsaj deloma zapolniti vrzel med (pre)majhnimi občinami in državo (Lajh 2006). Regionalna razvojna politika se tako v prehodnem obdobju do uveljavitve pokrajin izvaja na območju razvojne regije preko RRA, regionalnih razvojnih programov ter spodbud, namenjenih regijam in območjem z razvojnimi problemi, hkrati pa se lahko v primeru, da so v regiji oblikovana ORP, razvoj načrtuje tudi na nižji (območni) ravni (SVLR 2010). Institut ORP je po sprejemu ZSRR-1 nekako zaživel v praksi občin, vendar pa še vedno obstajajo številne dileme in vprašanja o smiselnosti teh partnerstev, zato je bil ključni namen magistrskega dela ugotoviti, kakšna je vloga ORP v subregijskem prostoru.

V metodološkem poglavju raziskave smo si s pomočjo preučene literature zastavili štiri raziskovalna vprašanja, ki so bila testirana na podlagi rezultatov iz anketnega vprašalnika, kazalnikov ekonomske moči občin ter intervjuja. V nadaljevanju bomo povzeli ugotovitve, do katerih smo prišli tekom raziskave, ter poskušali odgovoriti na zastavljena vprašanja.

Pri prvem raziskovalnem vprašanju nas je zanimalo, **ali so območna razvojna partnerstva pogosteje oblikovana med majhnimi občinami?** Na podlagi uradnih statističnih podatkov o velikosti občin smo ugotovili, da večina občin (okrog 80 %) v obeh partnerstvih spada v kategorijo »majhne občine«, ki imajo v skladu s klasifikacijo Djurić Drozdekove in Bojneca manj kot 5.000 prebivalcev. Izbran vzorec bi lahko aplicirali na celotno Slovenijo, saj po

podatkih SURS-a (2012) delež majhnih občin tudi na ravni države znaša več kot 50 %. Glede na prikazane ugotovitve lahko na prvo raziskovalno vprašanje odgovorimo pritrdilno.

V teoretičnem poglavju smo izpostavili problematiko (pre)majhnih občin, ki se soočajo s premajhno kadrovske zasedbo, finančno nesamostojnostjo ter posledično odvisnostjo od države, posledica česar je upravljavska nesposobnost takih občin. Na podlagi povedanega bi pričakovali, da bodo vse majhne občine tudi finančno šibke. Kot finančno šibke smo v magistrskem delu opredelili tiste občine, ki prejemajo finančno izravnavo iz državnega proračuna, podatke pa smo pridobili iz uradnih evidenc Ministrstva za finance. V empiričnem delu smo tako poskušali odgovoriti na vprašanje, **ali se območna razvojna partnerstva pogosteje vzpostavljajo med finančno šibkimi občinami?** Glede na analizirane podatke je večina občin v obeh ORP še vedno premalo finančno samostojna in potrebna sredstva za financiranje obveznih nalog pridobi iz sredstev izravnave. Na primeru ORP Sa-Ša smo lahko videli, da so vse majhne občine tudi ekonomsko in finančno odvisne od države, v primeru ORP Spodnje Podravje pa izstopata dve majhni občini (Hajdina in Markovci), ki finančnih sredstev iz državnega proračuna nista potrebovali. Splošnega prepričanja, da so majhne občine tudi finančno šibke, tako ne moremo potrditi, zato bi bilo smiselno povečati vzorec občin, vključenih v raziskavo, in morebiti pogledati še, kakšna je korelacija med velikostjo občine in njeno ekonomsko močjo (finančno šibkostjo občine).

Tretje raziskovalno vprašanje, na katerega smo poskušali odgovoriti tekom magistrskega dela, se glasi: **Ali so ključni vzrok za vzpostavljanje ORP regijski centralizmi?** Podatke o vzrokih za oblikovanje ORP smo zbirali z anketnim vprašalnikom, o tem vprašanju pa smo za mnenje povprašali tudi mag. Igorja Strmšnika. Iz podatkov anketnega vprašalnika smo lahko razbrali, da so občine v obeh izbranih ORP kot najpomembnejši razlog, zaradi katerega so se odločile za partnersko povezovanje, identificirale skupne razvojne probleme, ki jih je mogoče lažje reševati z medsebojnim sodelovanjem in povezovanjem. Najmanj občin pa se je v obeh primerih opredelilo za regijske centralizme, ki se po mnenju Igorja Strmšnika (2011) pojavljajo predvsem v večjih regijah, kjer se s strani obrobni občin pojavlja izrazito nezadovoljstvo s centrom (tam je skoncentriran večji delež prebivalstva, delovnih mest in gospodarskih subjektov). Pri tem je poudaril, da regijski centralizmi ne predstavljajo posebnega problemskega področja, ampak gre v večji meri za občutke zapostavljenosti prebivalcev manj razvitih predelov. Na to vprašanje torej ne moremo odgovoriti pritrdilno, saj so (bili) regijski centralizmi v izbranih primerih le eden od razlogov za oblikovanje ORP, nikakor pa ne ključni razlog.

V okviru četrtega raziskovalnega vprašanja smo poskušali analizirati še odnose med RRA in občinami ter na primeru izbranih ORP ugotoviti, **kakšen je prevladujoči model odnosov med področno RRA in občinami?** Kot smo že omenili, naj bi občine, ki so vključene v ORP, v skladu z ZSRR-2 v sodelovanju z RRA pripravile območni razvojni program, zaradi česar bi pričakovali, da bodo medsebojni odnosi kooperativni. Skladno s predvidenimi pričakovanji so občine v obeh primerih ovrednotile sodelovanje z RRA kot izrazito kooperativno, manjši delež občin pa je označil, da so njihovi odnosi z RRA nekooperativni oziroma indiferentni. Glede na analizirane podatke ter besede predstavnic ZRS Bistra Ptuj in ORA Sa-Ša lahko v primeru občin izbranih ORP govorimo o modelu kooperativnih odnosov.

Skladno s četrtrim ciljem magistrske naloge smo poskušali na podlagi študije primerov ORP Spodnje Podravje in ORP Sa-Ša ugotoviti, kako ustanovitelji (občine) ocenjujejo vlogo ORP v subregijskem prostoru. V ta namen smo izbrali 16 trditev, ki se povezujejo z različnimi vidiki partnerskega povezovanja v ORP. Pri tem velja opozoriti, da je rezultate odgovorov izbranih trditev zelo težko ovrednotiti, saj gre za osebna stališča posameznih občin, ki ne dajejo neke objektivne slike, zato v tem sklepnem poglavju podajam le ugotovitve, ki po mojem mnenju nakazujejo na vlogo teh partnerstev. Glede na tezo, ki smo si jo postavili v metodološkem poglavju in se glasi: **Delovanje v obliki ORP pomeni eno izmed možnih poti do hitrejšega razvoja občin ter učinkovito uresničevanje razvojnih potreb subregije**, je zanimiva ugotovitev, da obstaja relativno visoka stopnja strinjanja s trditvijo *»ORP predstavljajo korak do bolj učinkovitega upravljanja z razvojem v regiji«*. Za testiranje omenjene teze je zanimiva tudi trditev *»ORP so le ena od oblik interesnega povezovanja med občinami«*, s katero se strinja večji delež občin v obeh izbranih ORP. Visoka odstopanja v odgovorih občin pa lahko opazimo pri dveh trditvah, in sicer *»Za izvajanje nalog spodbujanja skladnega regionalnega razvoja so ORP povsem nepotrebna, saj imamo v regijah ustanovljene RRA, ki to vlogo bolj ali manj uspešno opravljajo«* in *»RRA so prehodna faza v institucionalnem razvoju, medtem ko bodo ORP kot dobra praksa lahko vgrajena tudi v kasnejšo pokrajinsko delovanje«*, zaradi česar je nemogoče natančno ovrednotiti vlogo instituta ORP. Iz tega razloga smo poskušali vlogo ORP ovrednotiti še z nekaterimi drugimi kazalci, pri čemer smo se osredotočili na vprašanje doseganja ciljev iz pogodbe o vzpostavitvi ORP ter na učinke omenjenega instituta. Na podlagi rezultatov anketnega vprašalnika smo prišli do ugotovitve, da je večina občin iz obeh izbranih ORP dosegla določene cilje, poleg tega pa so čisto vse občine, ki so odgovorile na anketni vprašalnik, ocenile, da so učinki teh partnerstev za razvoj njihove občine pozitivni.

Seveda se nam je v raziskavi pojavilo tudi vprašanje **Ali so ORP sploh smiselna (potrebna) ali so sama sebi namen?** Po mnenju Igorja Strmšnika (2011) ORP predstavljajo pomembno obogatitev regionalnega razvoja:

Z vidika teorije ORP za izvajanje regionalnega razvoja niso potrebna. Do drugačnega stališča pa pridemo, če pogledamo na teren in evidentiramo interese. V tem primeru opazimo, da obstaja močan interes za povezovanje občin v nekaterih ožjih geografsko zaokroženih območjih (na primer ORP Spodnje Podravje, ORP Sa-Ša, ORP Pokolpje, ORP Prlekija, ORP Središče Slovenije). To povezovanje ne priznava statističnih meja, ampak temelji na zgodovinskih, krajskih in drugih argumentih.

Na ORP lahko po njegovih besedah gledamo kot na »institut, ki na eni strani drobi razvojne regije, na drugi pa olajšujejo povezovanje v regiji, saj se nekateri interesi tako izživijo že v ORP in na ta način ne obremenjujejo regionalnega povezovanja«.

In kakšna bo usoda območnih razvojnih partnerstev po ustanovitvi pokrajin? Mag. Strmšnik (2011) nam je na to vprašanje odgovoril, da so ORP smiselna predvsem v konceptu majhnega števila večjih pokrajin. »V večjih pokrajinah bi se lahko znotraj pokrajine izživele posebnosti določenih geografskih območij (na primer Koroška, Posavje, Prlekija), vlogo 12 razvojnih regij (ki trenutno obstajajo) pa bi lahko prevzela večja ORP. Zaradi krepitve območnih identitet ORP imajo perspektivo in taka ORP lahko v popolnosti zaživijo in preživijo tudi, ko bo do ustanovitve pokrajin prišlo, medtem ko razvojne regije ne bodo preživele.«

Glede na predstavljene ugotovitve, teze **Delovanje v obliki ORP torej pomeni eno izmed možnih poti do hitrejšega razvoja občin ter učinkovito uresničevanje razvojnih potreb subregije**, ne moremo z gotovostjo potrditi. Razlog je predvsem v tem, da je bil v raziskavo vključen izredno majhen vzorec občin, zaradi česar so ugotovitve zelo skope in v nekaterih delih tudi pomanjkljive. Za celovitejši vpogled v koncept ORP bi bilo smiselno ovrednotiti vsa obstoječa partnerstva, ki v Sloveniji obstajajo, poleg tega pa vidim omejitve raziskave v zelo kompleksno zastavljenem problemskem območju, zaradi česar je bilo nekaterim vidikom posvečeno premalo pozornosti. Naslednja in ključna omejitev raziskave pa je bila povezana z izrazito neodzivnostjo občin⁷⁴, večkratnim pošiljanjem anketnega vprašalnika na spletne naslove oseb, ki so v občini pristojne za tovrstno področje, ter pomanjkljivimi povratnimi odgovori.

⁷⁴ Občine Cirkulane, Destrnik, Dornava, Majšperk, Mozirje, Šmartno ob Paki in Videm se na moje številne prošnje in pozive niso odzvale.

6 LITERATURA

- Bačlija, Irena, Gaja Gologranc in Simona Kukovič. 2009. Institucionalna kapaciteta regionalnih razvojnih agencij. V *Uprava* VI (1): 113–134.
- Brezovnik, Boštjan. 2003. *Fiskalna decentralizacija v Sloveniji: oris stanja, mednarodna primerjava in problematika*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.
- 2010. Javno-javno partnerstvo pri izvajanju skupnih nalog. V *III. Posvet »Delovanje skupnih občinskih uprav v Sloveniji«*, ur. Franci Žohar, 33–42. Ptuj: Skupnost občin Slovenije, Služba vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Združenje občin Slovenije.
- Brezovšek, Marjan. 2009. Racionalnost lokalne samouprave in preučevanje lokalne demokracije. V *Lokalna demokracija III. Ob petnajsti obletnici ponovne uvedbe lokalne samouprave v Republiki Sloveniji*, ur. Miro Haček, 7–24. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Council of Europe. 1994. *Definition and limits of the principle of subsidiarity: report prepared for Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR)*. Dostopno prek: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?Index=no&command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1276048&SecMode=1&DocId=1348640&Usage=2> (8. maj 2012).
- 1998. *Regionalisation and its effects on local self-government: report by the Steering Committee on local and regional authorities (CDLR)*. Strasbourg: Council of Europe.
- Council of Europe, UNDP in LGI. 2010. *Intermunicipal co-operation: toolkit manual*. Dostopno prek: http://www.municipal-cooperation.org/images/4/4c/IMC_Toolkit_Manual.pdf (21. julij 2012).
- Dawson, Catherine. 2002. *Practical Research Methods: A User-Friendly Guide to Mastering Research Techniques and Projects*. Oxford: How To Books.
- De Vries, Michiel S. 2000. The rise and fall of decentralization: A comparative analysis of arguments and practices in European countries. V *European Journal of Political Research* 38 (2): 193–224.

- Djurić Drozdek, Vera in Štefan Bojnec. 2009. Občine kot nosilke regionalnega razvoja. *Razvojni izzivi Slovenije*, ur. Janez Nared in Drago Perko, 295–303. Ljubljana: Založba ZRC.
- 2010. Financiranje obveznih nalog občine. Koper: Fakulteta za menedžment.
- Dodescu, Anca. 2011. *Experiences and tendencies of decentralization at regional level in the European Union*. Dostopno prek: <http://anale.steconomiceuoradea.ro/volume/2011/-special/002.pdf> (26. februar 2012).
- Donati, Pierpaolo. 2009. What Does »Subsidiarity« Mean? The Relational Perspective. V *Journal of Markets & Morality* 12 (2): 211–243.
- EIM, MRA in ZRS Bistra Ptuj. 2004. *Regionalni razvojni program statistične regije Podravje*. Dostopno prek: <http://www.maribor.si/dokument.aspx?id=4572> (3. september 2013).
- Grafenauer, Božo. 2000. *Lokalna samouprava na Slovenskem: teritorialno-organizacijske strukture*. Maribor: Pravna fakulteta.
- Haček, Miro. 2005. Decentralizacija države in regionalizacija. V *Lokalna demokracija II. Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 86–104. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- 2012. Slovenija, država majhnih in šibkih občin? V *Lokalna demokracija IV. Aktualni problemi slovenske lokalne samouprave*, ur. Irena Bačlija, 65–82. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.
- Illner, Michal. 1999. Territorial Decentralisation: An Obstacle to Democratic Reform in Central and Eastern Europe? V *The Transfers of Power: Decentralization in Central and Eastern Europe*, ur. Jonathan Kimball, 7–42. Budapest: The Local Government and Public Service Reform Initiative.
- Kaučič, Igor in Franc Grad. 2007. *Ustavna ureditev Slovenije*. 4. Spremenjena in dopolnjena izdaja. Ljubljana: GV založba.
- Kustec Lipicer, Simona. 2000. Spremembe policy omrežja in njihov vpliv na politike. V *Teorija in praksa* 37 (5): 884–902.

- Lajh, Damjan. 2006. *Evropeizacija in regionalizacija: spremembe na (sub)nacionalni ravni in implementacija kohezijske politike v EU v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Lavtar, Roman. 2005. Medobčinsko sodelovanje kot mehanizem celostnega upravljanja razvoja in vstopanja v čezmejna sodelovanja. V *Uprava III* (1): 29–50.
- 2008. Normativna ureditev medobčinskega sodelovanja v Republiki Sloveniji. V *Zbornik I. Posveta »Delovanje skupnih občinskih uprav v Sloveniji«*, ur. Roman Lavtar in Franci Žohar, 5–10. Ljubljana: Skupnost občin Slovenije, Služba vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Združenje občin Slovenije.
- Ministrstvo za finance. *Izračuni primerne porabe občin in zneskov finančne izravnave*. Dostopno prek: http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/lokalne_skupnosti/izracuni/izracuni_primerne_porabe_obcin_in_zneskov_financne_izravnave/ (20. avgust 2013).
- 2013. *Bilten javnih financ 6/2013*. Dostopno prek: http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/tekgib/Bilten_javnih_financ/Junij_2013.pdf (26. avgust 2013).
- Milunovič, Vilma. 2005. Problematika financiranja občin. V *Lokalna demokracija II. Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 105–129. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- 2012. Sistem financiranja subnacionalnih ravni oblasti. V *Lokalna demokracija IV. Aktualni problemi slovenske lokalne samouprave*, ur. Irena Bačlija, 105–130. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.
- Nared, Janez. 2007. *Prostorski vplivi slovenske regionalne politike*. Ljubljana: Založba ZRC.
- OECD. 2011. *OECD Territorial Reviews: Slovenia 2011*. Paris: OECD.
- Pejanovic, Mirko. 2006. *Local Self-Government: A Must for Democracy, Civil Society and EU Integration*. Dostopno prek: http://www.berghof-conflictresearch.org/documents/publications/daytone_pejanovic_civilsoc.pdf (13. maj 2012).
- Piry, Ivo. 2003. *Strategija regionalnega razvoja v Sloveniji*. Dostopno prek: http://www.ff.uni-lj.si/oddelki/geo/publikacije/dela/files/dela_19/06%20piry.pdf (28. marec 2011).
- Pogodba o Evropski uniji* (PEU). Ur. l. EU 2012/C 326/01 (26. oktober 2012).

Pravilnik o organizaciji in pogojih za opravljanje nalog regionalne razvojne agencije. Ur. l. RS 52/2000 (13. junij 2000).

Pravilnik o regionalnih razvojnih agencijah. Ur. l. RS 3/2013 (11. januar 2013).

Pravilnik o spremembi pravilnika o organizaciji in pogojih za opravljanje nalog regionalne razvojne agencije. Ur. l. RS 111/2000 (1. december 2000).

Pravilnik o spremembi pravilnika o organizaciji in pogojih za opravljanje nalog regionalne razvojne agencije. Ur. l. RS 44/2001 (1. junij 2001).

Pravilnik o spremembah in dopolnitvah pravilnika o organizaciji in pogojih za opravljanje nalog regionalne razvojne agencije. Ur. l. RS 59/2003 (20. junij 2003).

Pravilnik o spremembah in dopolnitvah pravilnika o organizaciji in pogojih za opravljanje nalog regionalne razvojne agencije. Ur. l. RS 110/2004 (11. oktober 2004).

Pravilnik o subjektih spodbujanja razvoja na regionalni ravni. Ur. l. RS 103/2006 (6. oktober 2006).

Prebilič, Vladimir in Miro Haček. 2012. Nekateri aktualni problemi slovenske lokalne samouprave. V *Lokalna demokracija IV. Aktualni problemi slovenske lokalne samouprave*, ur. Irena Bačlija, 3–18. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.

Računsko sodišče Republike Slovenije. 2012. Revizijsko poročilo: ureditev področja občin. Dostopno prek: [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KC73BA090AA4B8946C12579B9001E-4E89/\\$file/Obcine_RSP.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KC73BA090AA4B8946C12579B9001E-4E89/$file/Obcine_RSP.pdf) (25. avgust 2013).

Ravbar, Marjan. 2004. Regionalni razvoj v pokrajinski členitvi Slovenije. V *Acta geographica Slovenica* 44 (1): 7–24. Ljubljana: Geografski inštitut Antona Melika, ZRC SAZU; Slovenska akademija znanosti in umetnosti.

--- 2007. Poti in stranpoti pokrajinske reforme. V *Lex localis* V (4): 1–17.

Ribičič, Ciril. 1998. Za regionalizem in zbor pokrajin. V *Regionalizem v Sloveniji*, ur. Bojan Bugarič, 11–32. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

--- 2006. Evropski vidiki regionalizacije Slovenije. V *Uprava* IV (2–3): 143–159.

- Savinjsko-šaleška območna razvojna agencija. 2006. *Območni razvojni program Savinjsko-šaleške regije za obdobje 2007-2013*. Dostopno prek: <http://arhiva.velenje.si/Projekti/-Obmo%C4%8Dni%20razvojni%20program%20Savinjsko-%C5%A1ale%C5%A1ke%20-regije%20za%20obdobje%202007-2013.pdf> (3. september 2013).
- SVLR. 2010. *Strokovne podlage za pripravo novega zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja*. Dostopno prek: http://www.skupnostobcin.si/fileadmin/sos/-datoteke/pdf/Barbara/ZSRR30_9_2010_doc.pdf (26. avgust 2012).
- 2011. *Lastniška struktura RRA in ORP, s katerimi imamo sklenjene pogodbe v letu 2011 na dan 28.2.2011*. Ljubljana: interno gradivo.
- Služba vlade Republike Slovenije za strukturno politiko in regionalni razvoj. 2003. *Teze za dopolnitev Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja*. Ljubljana: interno gradivo.
- Strmšnik, Igor. 2011. Intervju z avtorico. Ljubljana, 8. december.
- SURS. 2012. *Statistični letopis 2012*. Dostopno prek: <http://www.stat.si/letopis/2012/31-12.pdf> (16. januar 2012).
- 2013. *Spremembe območij občin*. Dostopno prek: http://www.stat.si/tema_splosno-_upravno_obcine.asp (3. september 2013).
- Swianiewicz, Paweł. 2010. If Territorial Fragmentation is a Problem, is Amalgamation a Solution? An East European Perspective. V *Local Government Studies* 36 (2): 183-203.
- 2011. *Working Together: Intermunicipal Cooperation in Five Central European Countries*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative/LGI, Open Society Institute/OSI.
- Šemenc, Klavdija. 2013. Elektronsko sporočilo avtorici. 6. september.
- Šibila Drobnič, Mojca. 2013. Elektronsko sporočilo avtorici. 6. september.
- Šmidovnik, Janez. 2006. Pokrajine postajajo realnost. V *Lex localis* IV (4): 1–10.
- United Nations Development Programm (UNDP). 1999. *Decentralization: a sampling definitions*. Working paper prepared in connection with the Joint UNDP-Government of Germany evaluation of the UNDP role in decentralization and local governance. Dostopno

prek: http://www.undp.org/evaluation/documents/decentralization_working_report.PDF
(21. februar 2012).

Uredba o regionalnih razvojnih programih. Ur. l. RS 31/2006 (24. marec 2006).

Uredba o regionalnih razvojnih organih. Ur. l. RS 69/2012 (14. september 2012).

Ustava republike Slovenije (URS). Ur. l. RS 33/1991 (28. december 1991).

Vlaj, Stane. 1998. Svet Evrope in regionalizem. V *Regionalizem v Sloveniji*, ur. Bojan Bugarič, 95–120. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

--- 2005. Lokalna samouprava v Sloveniji: centralizem ali decentralizacija. V *Lokalna demokracija II. Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 25–42. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

--- 2006a. Lokalna samouprava: teorija in praksa. (3. spremenjena in dopolnjena izdaja). Ljubljana: Fakulteta za upravo.

--- 2006b. Pokrajine in decentralizacija Slovenije. V *Posvet o regionalizaciji – uvedba pokrajin: prikazi prispevkov*, ur. Stane Vlaj, 7–15. Ljubljana: Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani, Inštitut za lokalno samoupravo.

--- 2007. Regionalizacija Slovenije – izzivi in dileme. V *Lex localis* V (4): 19–39.

--- 2012. Procesi in izzivi regionalizacije. V *Lokalna demokracija IV: Aktualni problemi slovenske lokalne demokracije*, ur. Irena Bačlija, 39–63. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.

Vogrinc, Janez. 2008. Kvalitativno raziskovanje na pedagoškem področju. Ljubljana: Pedagoška fakulteta. Dostopno prek: <http://193.2.74.101/179/1/Vogrinc1.pdf> (3.01.2013).

Vuk Dirnbek, Vojka in Miro Haček. 2008. Regionalne delitve Slovenije. V *Lex localis* 6 (2): 205–243.

Wollmann, Hellmut. 2010. Local government. V *International Encyclopedia of Political Science*, ur. Bertand Badie, Dirk Berg-Schlosser and Leonardo Morlino. Thousand Oaks, CA: SAGE.

Yuliani, Elizabeth Linda. 2011. *Decentralization, deconcentration and devolution: what do they mean?* Dostopno prek: http://www.cifor.org/publications/pdf_files/interlaken-Compilation.pdf (26. februar 2012).

Zakon o financiranju občin (ZFO-1). Ur. l. RS 101/2007 (5. november 2007).

Zakon o lokalni samoupravi (ZLS). Ur. l. RS 72/1993 (31. december 1993).

Zakon o lokalni samoupravi (ZLS-UPB2). Ur. l. RS 94/2007 (16. oktober 2007).

Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELLS). Ur. l. RS 57/1996 (19. oktober 1996).

Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR). Ur. l. RS 60/1999 (27. julij 1999).

Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-A). Ur. l. RS 56/2003 (13. junij 2003).

Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-UPB1). Ur. l. RS 83/2003 (22. avgust 2003).

Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-1). Ur. l. RS 93/2005 (21. oktober 2005).

Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-2). Ur. l. RS 20/2011 (18. marec 2011).

Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-2A). Ur. l. RS 57/2012 (27. julij 2012).

ZRS Bistra. Uradna spletna stran. Dostopno prek: <http://www.bistra.si/> (3. september 2013).

Zupan, Slavka. 2002. Vloga in pomen regionalnega razvojnega načrtovanja – primer Gorenjske. V *Delo* (18): 533–548.

Žohar, Franc. 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, Služba vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Združenje občin Slovenije.

PRILOGE

PRILOGA A: Pravnoorganizacijska oblika RRA in ORA, s katerimi ima Služba Vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko sklenjene pogodbe (na dan 28. 2. 2011)

<i>Naziv RRA/ORA</i>	<i>Leto ustanovitve</i>	<i>Pravnoorganizacijska oblika</i>	<i>Regija</i>
Regionalna razvojna agencija Mura d.o.o.	1997	družba z omejeno odgovornostjo	Pomurska
Mariborska razvojna agencija – nosilna RRA (mrežna RRA)	1993	javni zavod	Podravska
Znanstveno-raziskovalno središče Bistra Ptuj (ORP Spodnje Podravje)	1994	javni zavod	
Javna razvojna agencija občine Ormož (ORP Prlekija)	2002	javni zavod	
Regionalna razvojna agencija Koroška d.o.o.	2000	neprofitna d.o.o. (po družbeniški pogodbi)	Koroška
Razvojna agencija Savinjske regije d.o.o. (nosilna RRA)	2010	družba z omejeno odgovornostjo	Savinjska
Savinjsko-šaleška območna razvojna agencija, d.o.o. (ORP Sa-Ša)	1997	gospodarska družba – neprofitna d.o.o.	
Razvojna agencija Savinja (ORP Spodnja Savinjska dolina)	1998	gospodarsko interesno združenje	
Simbio, družba za ravnanje z odpadki d.o.o. (ORP Osrednje Celjsko)	1996	družba z omejeno odgovornostjo	
Razvojna agencija Kozjansko (ORP Obsotelje in Kozjansko)	1999	javni zavod	
»Medobčinski urad občin Slovenske Konjice, Vitanje in Zreče« (ORP Dravinjsko)	2006	organizacijska enota občinske uprave Slovenske Konjice	
Regionalni center za razvoj Zasavje, d.o.o.	1996	družba z omejeno odgovornostjo	Zasavska
Razvojni center Novo Mesto, svetovanje in razvoj, d.o.o.	1997	družba z omejeno odgovornostjo	Jugovzhodna Slovenija
Regionalna razvojna agencija Ljubljanske urbane regije – RRA LUR	2001	javni zavod	Osrednjeslovenska
BSC, poslovno podporni center, d.o.o., Kranj (mrežna RRA)	1995	družba z omejeno odgovornostjo	Gorenjska
Regionalna razvojna agencija Notranjsko-kraške regije, d.o.o.	2000	družba z omejeno odgovornostjo (neprofitna klavzula)	Notranjsko- kraška
Idrijsko-Cerkljanska razvojna agencija d.o.o. Idrija (mrežna RRA)	1999	družba z omejeno odgovornostjo	Goriška
Regionalni razvojni center Koper – RRA Južna Primorska	1993	zavod	Obalno-kraška
Regionalna razvojna agencija Posavje	1998	javni zavod	Spodnjeposavska

Vir: SVLR 2011.

PRILOGA B: Izračun primerne porabe občin, dohodnine in finančne izravnave za leto 2012 (z dne 11. 10. 2011, ki velja za obdobje od 1. 1. 2012 do 30. 6. 2012)

Občina	Število preb. v občini (Oi)	Primerna poraba občine (PPi)	Dohodnina, ki pripada občini	Razlika	Presežek	Finančna izravnava (v €)
	1	2=T4 3	3=T7 S19	4=2-3	5=3-2	6=2-3
ORP Spodnje Podravje						
Cirkulane	2.370	1.700.618	1.635.900	64.718	0	64.718
Destrnik	2.700	1.691.601	1.658.941	32.660	0	32.660
Dornava	2.765	1.646.315	1.627.240	19.075	0	19.075
Gorišnica	4.013	2.241.028	2.238.130	2.898	0	2.898
Hajdina	3.809	2.026.414	2.051.682	-25.268	25.268	0
Juršinci	2.432	1.522.711	1.493.458	29.253	0	29.253
Kidričevo	6.714	4.019.547	3.969.560	49.987	0	49.987
Majšperk	4.146	2.869.606	2.774.002	95.604	0	95.604
Markovci	4.074	2.149.935	2.182.199	-32.264	32.264	0
Podlehnik	1.950	1.464.834	1.400.627	64.207	0	64.207
MO Ptuj	23.757	11.707.376	12.144.428	-437.052	437.052	0
Sv. Andraž v Slovenskih goricah	1.276	842.256	819.667	22.589	0	22.589
Trnovska vas	1.343	880.974	858.120	22.854	0	22.854
Videm	5.753	3.804.590	3.701.547	103.043	0	103.043
Zavrč	1.548	1.134.407	1.088.189	46.218	0	46.218
Žetale	1.401	1.114.775	1.058.227	56.548	0	56.548
ORP Sa-ša						
Gornji Grad	2.592	1.929.255	1.846.890	82.365	0	82.365
Ljubno	2.759	2.109.094	2.012.143	96.951	0	96.951
Luče	1.605	1.741.242	1.598.913	142.329	0	142.329
Mozirje	4.150	2.521.885	2.484.746	37.139	0	37.139
Nazarje	2.673	1.641.596	1.614.792	26.804	0	26.804
Rečica ob Savinji	2.371	1.437.008	1.416.426	20.582	0	20.582
Solčava	547	736.531	664.116	72.415	0	72.415
Šmartno ob Paki	3.238	1.798.493	1.797.783	710	0	710
Šoštanj	8.598	5.178.062	5.108.936	69.126	0	69.126
MO Velenje	33.027	15.796.999	16.548.181	-751.182	751.182	0

Vir: Ministrstvo za finance.

Opombe:

Oi Podatki zajemajo število državljanov Republike Slovenije s stalnim prebivališčem v Sloveniji (občini) in število tujcev z izdanim dovoljenjem za stalno prebivanje v Republiki Sloveniji, ki imajo prijavljeno stalno prebivališčem v Sloveniji (občini) na dan 1. 1. 2011.

PPi – izračun zneska PPi (primerna poraba občine) zajema izračun primerne porabe za posamezno občino. Primerna poraba občine je izračunana kot zmnožek vsote korigiranih kriterijev, povprečnine (P) in števila prebivalcev občine (Oi): $PPi = (0,61 + 0,13Ci + 0,06Pi + 0,16Mi + 0,04Si) * P * Oi$.

PRILOGA C: Intervju s predstavnikom Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, mag. Igorjem Strmšnikom (opravljen dne 21. 11. 2011)

1. Zakaj so ORP sploh potrebna (in zakaj jih je zakonodajalec v Zakonu o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja sploh opredelil), če imamo ustanovljenih 12 regionalnih razvojnih agencij, ki opravljajo vlogo nosilca regionalnega razvoja? Ali to pomeni, da med regionalno in lokalno ravni obstaja še območna raven? Kako vi vidite vlogo območnih razvojnih partnerstev v regijskem prostoru?

Sprašuješ zakaj so ORP sploh potrebna in ali gre za novo teritorialno raven. Najprej ti moram povedati, da si takšno vprašanje zastavlja tudi marsikdo v okviru naše službe, še posebej pa zaposleni v nekaterih regionalnih razvojnih agencijah. Zadeva je svojevrsten strokovni izziv, o katerem različne dosedanje strokovne podlage za ZSRR niso povedale kaj zelo uporabnega.

Najprej je treba ločiti izraza »teritorialna raven« in »funkcionalno območje«. Prvi izraz je tudi statistični termin kar pomeni, da gre za stabilna območja, ki pokrivajo ozemlje cele države in zadoščajo pogoju, da se nižje teritorialne enote seštevajo v višje teritorialne enote. Po Eurostatovi statistični klasifikaciji teritorialnih enot (NUTS) se ozemlje Slovenije (NUTS-0 in NUTS-1) členi v dve teritorialni enoti na ravni NUTS-2: Vzhodna Slovenija in Zahodna Slovenija (t.i. kohezijski regiji) ter na 12 teritorialnih enot NUTS-3 (t.i. statističnih regij). Raven NUTS-4 so upravne enote, raven NUTS-5 pa občine. Razvojne regije približno sledijo statističnim regijam in po ZSRR-2 imamo na ravni razvojnih regij oblikovane regionalne razvojne programe in ustanovljene regionalne razvojne agencije. Z vidika teorije torej ORP za izvajanje regionalnega razvoja niso potrebna.

Do drugačnega stališča pa pridemo, če pogledamo na teren in evidentiramo interese. V tem primeru opazimo, da obstaja močan interes za povezovanje občin v nekaterih ožjih geografsko zaokroženih območjih (na primer ORP Spodnje Podravje, ORP Sa-Ša, ORP Pokolpje, ORP Prlekija, ORP Središče Slovenije). To povezovanje ne priznava statističnih meja, ampak temelji na zgodovinskih, krajinskih in drugih argumentih. Ker je sprejem ZSRR-2 rezultat političnega procesa, ki zajema najširši krog interesov, se v njem odražajo tudi interesi ORP. ORP so bila umeščena v zakon, in sicer na način, da niso podrla celotnega sistema spodbujanja skladnega regionalnega razvoja; območni razvojni programi, ki jih sprejmejo ORP, se izvajajo kot sestavni deli regionalnih. Ker ORP ne pokrivajo območja celotne države, ne gre za samostojno teritorialno raven, ampak za »funkcionalno poglobitev regionalnega razvoja« v tistih regijah, kjer ORP obstajajo.

V preteklosti smo imeli idejo, da bi pod ravni razvojnih regij tvorili še območno teritorialno raven, vendar so se v zvezi s tem pokazale nekatere pomanjkljivosti, na primer ORP niso administrativna, gre za prostovoljno združevanje (oblikujejo se torej od spodaj navzgor). Ideja je bila, da bi ORP prešla meje administrativnih regij. ORP bi bile tako nek način blaženja mej regij. Iz razvojnega vidika je namreč vsaka meja nezaželena; meja pomeni oviro. Še posebej

Schengenska meja predstavlja veliko razvojno oviro. ORP so torej urejena v zakonu tudi zato, da omogočijo mehanizem blaženja. Imamo partnerstva, ki presegajo meje ene regije, na primer prleško razvojno partnerstvo, ki sega deloma v Podravje in deloma v Pomurje. Po drugi strani pa se pojavljajo očitki, da se s tem drobijo razvojne regije. Slovenija je razdeljena na 12 razvojnih regij in je tako precej razdrobljena. Razvojne regije so zelo neenakomerne, na primer Podravska in Osrednjeslovenska sta zelo veliki, medtem ko je Zasavska regija relativno majhna. Gre torej za neuravnoteženost regij. V razvojnem smislu pa potrebujemo kritično maso razvojnih potencialov. ORP torej lahko vidimo kot institut, ki na eni strani drobi razvojne regije, na drugi pa olajšujejo povezovanje v regiji, saj se nekateri interesi tako izživijo že v ORP in na ta način ne obremenjujejo regionalnega povezovanja.

Nekateri ORP sicer jemljejo kot »nebodigatreba«, ampak moje osebno stališče je, da predstavljajo obogatitev regionalnega razvoja, podobno kot nacionalne manjšine in Romi. Z njimi so problemi, vendar če so se občine povezale in partnerstvo ustanovile, že imajo nek razlog, zakaj so to storile. Vidiš torej, da smo na »spolzkem ledu«, kjer imamo opravka predvsem z lokalno demokracijo. ORP smo z Zakonom o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja spravili v sistem, ker so demokratično dejstvo. Seveda pa bi najbrž bilo neracionalno, če bi njihov razvoj pretirano spodbujali ali iz tega načrtno delali novo teritorialno raven.

2. Partnersko povezovanje v ORP torej prinaša številne prednosti. Ali ste v praksi zaznali tudi konflikte oziroma nesodelovanje med partnerji?

Ja, tega je veliko. Menimo pa, da je to pogojeno predvsem z delovanjem institucij, ki tu delujejo. Tukaj lahko izpostavimo rivalstvo med regionalno razvojno agencijo in območnimi razvojnimi partnerstvi za pokrivanje regije. RRA si navadno prizadeva za povezovanje znotraj regije, ORP pa težijo k temu, da občine na nekem območju »vežejo« nase, zaradi česar je vzpostavljen kompetitivni odnos do regionalne agencije. Na drugi strani pa imajo lahko tudi RRA zaradi slabih izkušenj (na primer drobljenja, nesodelovanja, premajhnih razvojnih kapacitet oziroma šibkosti razvojnih institucij) odklonilen odnos do teh partnerstev. Nasprotno je bilo v nekaterih regijah vzpostavljeno izrazito tesno sodelovanje med občinami v ORP, ORA in RRA in ne moremo govoriti o kakršnikoli kompetitivnosti. Imamo primere, ko je ORA vsaj tako močna kot regionalne razvojne agencije ali celo močnejša.

Nov zakon je poskušal vprašanje odnosov med akterji urediti z določbo, da mora RRA, ki se želi vpisati v evidenco SVLR, imeti oblikovano regionalno razvojno mrežo, v katero povezuje vse institucije v regiji, ki se ukvarjajo z razvojem in so relevantne za razvoj tiste regije. In prav to povezovanje institucij v mrežo ter njihovo skupno delovanje je sofinancirano. Razvojne institucije so namreč tiste, ki so sposobne prepoznati kompleksne projekte, ki presegajo občinske potrebe. Občine tega ne vidijo, ampak so osredotočene zgolj na lastne potrebe, zato ne morejo biti generator takih projektov. To je lahko bodisi država, ki te širše (regionalne) probleme prepozna (na primer potreba po odlagališču odpadkov), bodisi regijske razvojne institucije.

- 3. Na tem mestu se pojavlja vprašanje, kdo so pravzaprav nosilci regionalnega razvoja v Sloveniji glede na to, da še nimamo ustanovljenih pokrajin kot administrativnih enot? Zdi se, da so to vendarle občine. Vendar pa ste med drugim omenili, da občine niso sposobne prepoznati nekih širših (regionalnih) problemov, ampak se osredotočajo le na lastne potrebe.**

Pri teh trditvah je potrebno biti previden, ker poznamo dobre prakse, ki izstopajo od neke povprečne ugotovitve. Na splošno pa vendarle lahko rečemo, da se je z vstopom Slovenije v Evropsko unijo pokazalo, da pravih regijskih projektov, ki bi povezovali občine pravzaprav ni, ampak obstaja le nabor nekih občinskih zadev ter posamezni občinski interesi.

V zvezi s tem smo v ZSRR-2 sistem odločanja v regiji spremenili v to smer, da imamo sedaj namesto sveta regije (ki je bil prej organ odločanja občin na ravni razvojne regije) ter regionalnega razvojnega sveta (pred tem nekakšno usklajevalno in posvetovalno telo za izvajanje regionalne politike), razvojni svet regije, ki vključuje 2/5 predstavnikov občin, 2/5 predstavnikov gospodarstva in 1/5 predstavnikov nevladnih institucij iz regije. Na ta način smo okrepili prisotnost gospodarskih interesov in nevladnih institucij na škodo občinskih interesov, kar je bilo nujno potrebno zaradi narave projektov, ki se financirajo. To je nek varnostni mehanizem, ki pa ne izključuje občin, kajti na koncu je financiranje teh projektov vendarle odvisno tudi od občinskih proračunov. Ideja je, da ohranimo ta občinski interes in ga nadgradimo tako, da dobimo pri regijskih projektih *win-win* situacijo, kjer vsi nekaj pridobimo. Pred sprejemom ZSRR-2 smo imeli predstavnisko telo, ki so ga sestavljali župani, pri čemer je vsak župan zasledoval interese svoje občine in je bil tako z zakonodajo le sekundarno zadolžen, da zastopa regijski interes. Nekateri župani so imeli dovolj finančnih sredstev tudi za financiranje regijskih projektov, drugi so morali najprej zasfaltirati ceste ali zgraditi kanalizacijski sistem v svoji občini, zaradi česar je bil širši regijski interes postavljen na stranski tir. To je še posebej vidno v majhnih ter manj razvitih občinah in tam (regijski) podjetniški inkubator ne predstavlja kakšne velike prioritete, ampak prevlada občinski interes in zadovoljevanje teh osnovnih potreb.

- 4. V primeru občin torej lahko govorimo le o nekih rutinskih investicijah (na primer izgradnja cest, kanalizacije) in ne o regijskih projektih. Ali v tem primeru sploh lahko govorimo o razvojnih partnerstvih, ali bi bilo potrebno preoblikovati ta termin v interesna povezovanja? Pri razvoju gre namreč za neke inovacije in invencije, in ne zgolj za rutinske investicije.**

Na različnih razvojnih stopnjah so seveda potrebne različne stvari. V nekem hribovitem območju, na primer v Koroški regiji, ki je značilna po osamelih kmetijah in obširnih gozdovih, je cestno omrežje predpogoj, da se lesarska industrija sploh lahko razvije in da lahko pride do izkoriščanja razvojnih potencialov. Povsem drug pomen ima beseda razvoj v Jugovzhodni Sloveniji, kjer imamo na eni strani novomeško območje, ki je izrazito industrijsko, na drugi pa Belo krajino, ki se spopada s čisto osnovnimi problemi kot je na primer pomanjkljiva električna napeljava oziroma nepokritost območij s širokopasovnim

internetnim omrežjem. Na takem območju je seveda zelo težko razvijati industrijo brez zgrajene osnovne infrastrukture. ORP so tako smiselna za tiste občinske razvojne projekte, ki se dotikajo posameznih občin. V Sloveniji lahko opazimo izrazite regionalne razlike v gospodarski razvitosti, zato je neka povprečna razvojna politika nemogoča; za nekoga bo namreč preveč primitivna, za drugega preveč napredna. Zato je »razvoj po meri« tisto, kar lahko prinese največje koristi in prav ta »razvoj po meri« je cilj regionalnega razvoja. Cilj regionalnega razvoja ali regionalne politike ni prerazporejanje sredstev od bolj razvitih k manj razvitim (kar je določala stara klasična regionalna politika), ampak gre za to, da vsak izkoristi še neizkoriščene razvojne potenciale.

5. *Ali bi si upali trditi, da so ključni razlog za nastajanje razvojnih partnerstev na območju posameznih subregij regijski centralizmi?*

Po mojem mnenju so regijski centralizmi eden od razlogov za oblikovanje ORP, sicer pa še geografske značilnosti, zgodovina, velikost občin na nekem območju, gospodarska razvitost in drugi. Regijski centralizmi se pojavljajo predvsem v večjih regijah, kjer se s strani obrobni občin pojavlja izrazito nezadovoljstvo s centrom, tj. območjem koncentracije prebivalstva, delovnih mest in gospodarskih subjektov. Pravzaprav se nam ti regijski centralizmi ne zdijo nek dejanski problem; v večji meri gre za občutenja prebivalcev tistih predelov, ki so redkeje poseljeni in imajo šibek razvojni potencial. Ti se čutijo izrazito zapostavljeni. V Sloveniji zaradi njene relativne majhnosti – kljub temu, da obstajajo neka medobčinska, regionalna in nacionalno središče – ne moremo govoriti o nekih razvojnih polih. Lahko bi celo trdili, da je celotna Slovenija (z Ljubljano kot glavnim mestom) en razvojni pol. Kot sem že povedal, je ustanovitev ORP smiselna predvsem v obmejnih območjih zaradi čezmejnega sodelovanja, ki lahko obmejnimi občinam prinese pomembne koristi, niso pa potrebna v območjih, kjer bi se vzpostavila kot konkurenca regijskemu centru, torej kot rezultat regijskih centralizmov.

6. *Kakšna bo usoda območnih razvojnih partnerstev po ustanovitvi pokrajin? Ali bodo sploh še prisotna v taki meri?*

Eden izmed razlogov za ustanovitev pokrajin je ta, da dobimo nek neposreden regijski interes in imamo neko neposredno izvoljeno telo, ki ne zasleduje več interesov občin, ampak zasleduje interes regije kot take. Naše stališče je, da je pri ustanovitvi pokrajin potrebna kritična masa, to pomeni med 5 in 7 pokrajin, ki so še smiselna. Če bi bilo pokrajin več, bi bile te že v izhodišču neracionalno zasnovane. V takem konceptu majhnega števila večjih pokrajin se pojavlja vprašanje notranje strukturiranosti takih pokrajin in v tem primeru so ORP smiselna. V večjih pokrajinah bi se lahko znotraj pokrajine izživele posebnosti določenih geografskih območij (na primer Koroška, Posavje, Prlekija), vlogo 12 razvojnih regij (ki trenutno obstajajo) pa bi lahko prevzela večja ORP. Zaradi krepitve območnih identitet ORP imajo perspektivo in taka ORP lahko v popolnosti zaživijo in preživijo tudi, ko bo do ustanovitve pokrajin prišlo, medtem ko razvojne regije ne bodo preživele.

PRILOGA Č: Vloga območnih razvojnih partnerstev v Sloveniji – sumarnik rezultatov anketnega vprašalnika

N=11 (N=8)⁷⁵

Prikaz rezultatov v odstotkih

Sklop A. MEDOBČINSKO SODELOVANJE

1. Ali vaša občina sodeluje s sosednjimi občinami?

- a) da 100,0 (100,0)
- b) ne - (-)

1.a Medobčinsko sodelovanje poteka na področju...

a) komunalne infrastrukture in cestnega omrežja	15,3 (14,7)
b) razvoja gospodarstva in spodbujanja podjetništva	5,1 (2,9)
c) varstva okolja	11,9 (11,8)
d) vzdrževanja javnega reda in miru	11,9 (23,5)
e) zagotavljanja prometne varnosti	15,3 (17,6)
f) zdravstva in socialnega varstva	8,5 (5,9)
g) izobraževanja	8,5 (5,9)
h) športa	6,8 (2,9)
i) kulture	5,1 (2,9)
j) razvoja turizma	11,9 (8,8)
k) drugo: (redarstva in notranje revizije; urbanizma)	1,8 (2,9)

2. Na kakšen način vaša občina sodeluje z drugimi občinami? (izberite odgovor; možnih je več odgovorov)

a) z ustanavljanjem organov skupne občinske uprave	29,4 (28,6)
b) kot soustanoviteljica skupnih javnih zavodov in podjetij	20,6 (25,0)
c) z ustanavljanjem interesnih zvez	2,9 (-)
d) s povezovanjem v združenja (na primer ZOS, SOS)	29,4 (28,6)
e) z mednarodnim sodelovanjem (na primer town-twinning, članstvo v mednarodnih organizacijah)	- (3,6)
f) v okviru projektov čezmejnega sodelovanja	17,6 (14,3)

3. Ali ste vključeni v območno razvojno partnerstvo (ORP)?

- a) da 80,0 (100,0)
- b) ne 20,0⁷⁶ (-)

3.a Kateri je (bil) ključni razlog, da se je vaša občina odločila za vključitev v ORP?

- a) regijski centralizem (pretirana osredotočenost na regionalno središče) 4,5 (11,8)

⁷⁵ Prvi podatek prikazuje rezultate ORP Spodnje Podravje, v oklepajih pa so podani rezultati za ORP Sa-Ša.

⁷⁶ Predstavnika občin Kidričevo in Majšperk sta v vprašalniku označila, da občini nista vključeni v ORP, zato je pri podvprašanjih 3.a, 3.b in 3.c N=9.

- b) ekonomska šibkost občine in potreba po iskanju ustreznih finančnih virov 22,7 (23,5)
- c) skupni razvojni problemi, ki jih je mogoče lažje reševati z medsebojnim sodelovanjem in povezovanjem občin (na primer gospodarska (ne)razvitost območja) 40,9 (41,2)
- d) težnja po ohranjanju skupne območne identitete 9,1 (11,8)
- e) velikost občine (občina spada med majhne občine) 18,2 (11,8)
- f) drugo: (zmanjšanje stroškov; vključenost v ORP je obvezna, saj ORP pripravijo območni razvojni program 4,5 (-)

3.b Ali ste dosegli cilje, ki so navedeni v pogodbi o vzpostavitvi ORP?

- a) da 77,8 (75,0)
- b) ne - (12,5)
- c) ne vem 22,2 (12,5)

3.c Kakšni so učinki vključitve v ORP za razvoj vaše občine?

- a) pozitivni 100,0 (100,0)
- b) negativni - (-)
- c) ni učinkov - (-)

Sklop B. SODELOVANJE Z REGIONALNO RAZVOJNO AGENCIJO

1. Ali vaša občina sodeluje s področno regionalno razvojno agencijo (RRA)?

- a) da 100,0 (100,0)
- b) ne - (-)

1.a Na kakšen način občina sodeluje z RRA?

- a) naša občina je eden od soustanoviteljev RRA 13,6 (27,8)
- b) skupaj z RRA pripravljamo območni razvojni program za ORP 50,0 (44,4)
- c) preko RRA se prijavljamo na različne projekte 36,4 (27,8)
- d) drugo - (-)

1.b Kakšni so odnosi med vašo občino in RRA?

- a) kooperativni 90,9 (75,0)
- b) nekooperativni 9,1 (-)
- c) indiferentni - (25,0)

1.c Kakšni so razlogi za nesodelovanje z RRA?

- a) RRA ni pripravljena sodelovati z našo občino - (-)
- b) delovanje RRA nam ni dobro poznano - (-)
- c) RRA načrtuje regionalne razvojne projekte, s katerim se naša občina ne identificira - (-)
- d) drugo - (-)

Sklop C. VLOGA OBMOČNIH RAZVOJNIH PARTNERSTEV (ORP)

TRDITEV	1 – zelo se strinjam	2 – se strinjam	3 – sem nevtralen	4 – se ne strinjam	5 – zelo se ne strinjam	(N=)
1. ORP predstavljajo korak do bolj učinkovitega upravljanja z razvojem v regiji.	12,5 (12,5)	50,0 (62,5)	37,5 (25,0)	- (-)	- (-)	9 ⁷⁷ (8)
2. ORP lahko pripeljejo do še večjih razvojnih zaostankov in neuravnoteženosti znotraj razvojnih regij.	- (12,5)	22,2 (-)	11,1 (12,5)	55,6 (62,5)	11,1 (12,5)	9 (8)
3. ORP so le ena od oblik interesnega povezovanja med občinami.	- (-)	44,4 (75,0)	33,3 (12,5)	22,2 (12,5)	(-)	9 (8)
4. ORP krepijo sodelovanje in povezovanje lokalnih nosilcev razvoja na določenem območju.	- (12,5)	44,4 (25,0)	55,6 (50,0)	- (12,5)	- (-)	9 (8)
5. Oblikovanje ORP je smiselno predvsem v obmejnih problemskih območjih.	11,1(-)	11,1 (12,5)	11,1 (37,5)	66,7 (37,5)	- (12,5)	9 (8)
6. Posamezno ORP je usmerjeno predvsem na tista področja, kjer je razvojni zaostanek območja največji.	- (-)	11,1 (-)	44,4 (50,0)	44,4 (37,5)	- (12,5)	9 (8)
7. ORP so izjemno primerna oblika sodelovanja občin predvsem v večjih regijah.	- (-)	22,2 (37,5)	66,7 (50,0)	11,1 (12,5)	- (-)	9 (8)
8. ORP pomenijo dodatno finančno obremenitev za majhne občine.	- (-)	22,2 (12,5)	33,3 (37,5)	44,4 (37,5)	- (12,5)	9 (8)
9. Ustanavljanje ORP pomeni drobitev razvojnih regij.	- (-)	- (12,5)	55,6 (50,0)	44,4 (12,5)	- (25,0)	9 (8)
10. Ustanavljanje ORP pomeni načrtno ustvarjanje nove, tj. območne teritorialne ravni.	- (-)	11,1 (20,0)	77,8 (60,0)	11,1 (-)	- (20,0)	9 (8)
11. Povezovanje občin v ORP je odraz regijskih centralizmov.	- (-)	22,2 (37,5)	66,7 (62,5)	11,1 (-)	- (-)	9 (8)
12. V ORP prevladujejo lokalni interesi, kar onemogoča zasledovanje regijskih interesov.	- (12,5)	11,1 (25,0)	22,2 (25,0)	33,3 (25,0)	33,3 (12,5)	9 (8)
13. Eden od razlogov za povezovanje občin v ORP je težnja po ohranjanju skupne identitete posameznega območja.	11,1 (-)	33,3 (50,0)	33,3 (37,5)	22,2 (12,5)	- (-)	9 (8)
14. Vzpostavitev instituta ORP je predvsem odraz politične volje ter prevlade parcialnih interesov.	- (-)	11,1 (12,5)	44,4 (50,0)	44,4 (25,0)	- (12,5)	9 (8)
15. Za izvajanje nalog spodbujanja skladnega regionalnega razvoja so ORP povsem nepotrebna, saj imamo v regijah ustanovljene RRA, ki to vlogo bolj ali manj uspešno opravljajo.	11,1 (-)	- (25,0)	11,1 (25,0)	66,7 (37,5)	11,1 (12,5)	9 (8)
16. RRA so prehodna faza v institucionalnem razvoju, medtem ko bodo ORP kot dobra praksa lahko vgrajena tudi v kasnejšo pokrajinsko delovanje.	11,1 (12,5)	22,2 (12,5)	22,2 (50,0)	44,4 (25,0)	- (-)	9 (8)

⁷⁷ N=9, ker občini Gorišnica in Majšperk nista označili svojih odgovorov pri trditvah v Sklopu C.