

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Maša Martič

**Problematika prostovoljnega povezovanja občin: primer občin Slovenske
Konjice, Zreče in Vitanje**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2017

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Maša Martič

Mentorica: doc. dr. Simona Kukovič

**Problematika prostovoljnega povezovanja občin: primer občin Slovenske
Konjice, Zreče in Vitanje**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2017

Problematika prostovoljnega povezovanja občin: primer občin Slovenske Konjice, Zreče in Vitanje

Magistrsko delo se teoretično in analitično ukvarja s problematiko prostovoljnega povezovanja občin v Sloveniji. Predvsem gre za povezovanje manjših občin, saj si le-te želijo večje strokovnosti pri izvajanju nalog, najpomembnejša lastnost pa je prijava na javne razpise in javna naročanja, ter posledično sofinanciranje projektov iz evropskih skladov in državnega proračuna. Prostovoljno povezovanje je alternativa združevanju občin in ustanavljanju regij, gre za optimalno uporabo javnih sredstev. Problematika je analizirana na primeru Medobčinskega urada občin Slovenske Konjice, Zreče in Vitanje. Leta 2007 so na podlagi Odloka o ustanovitvi organa skupne občinske uprave te občine ustanovile Medobčinski urad, katerega temeljni cilj je zagotoviti uspešno sodelovanje, z namenom hitrega in usklajenega reševanja razvojnih in drugih vprašanj občin. Z ustanavljanjem takšnih uradov se tudi uravnavajo posledice velike razpršenosti in razdrobljenosti občin, za katere je značilno, da imajo majhen prag ekonomičnosti delovanja in organiziranja. Zaradi tega se torej magistrsko delo ukvarja s problematiko prostovoljnega povezovanja občin na primeru Medobčinskega urada, kjer so predstavljene vse ključne lastnosti takšnega povezovanja, od prednosti do pomanjkljivosti.

Ključne besede: lokalna samouprava, povezovanje, skupna občinska uprava, medobčinski urad.

Problems of voluntary integration of municipalities: an example of the municipalities of Slovenske Konjice, Zreče and Vitanje

The master's thesis deals theoretically and analytically with the problem of voluntary integration of municipalities in Slovenia. In particular, it involves the integration of smaller municipalities, with the goal of greater professionalism, more efficiency, and the most important feature, the application to public tenders and public procurement, which consequently leads to co-financing projects from European funds and the state budget. Voluntary integration is an alternative to the merging of municipalities and the establishment of regions, and it is the optimal use of public funds. The problem was analyzed on the example of the Inter-municipal office of the municipalities of Slovenske Konjice, Zreče and Vitanje. In 2007, on the basis of the Decree of establishing the body of the joint municipal administration, these municipalities set up an Inter-municipal Office, whose primary objective is to ensure successful cooperation, with the aim of quick and coordinated resolution of issues on progress and other matters of municipalities. The establishment of such offices helps with regulating the consequences of the large dispersal and fragmentation of municipalities, which are characterized by a low threshold of economy of operation and organization. Therefore, the master's thesis deals with the problem of voluntary integration of municipalities on the example of the Inter-municipal office, and presents all the key features, such as integration, from its advantages to disadvantages.

Key words: local self-government, integration, joint municipal administration, Inter-municipal office.

Vsebina

1 UVOD	7
1. 1 Relevantnost magistrskega dela	9
1. 2 Cilji in namen magistrskega dela	10
1. 3 Hipoteza in raziskovalno vprašanje	10
1. 4 Metode preučevanja	11
1. 5 Zgradba magistrskega dela	11
2 LOKALNA SAMOUPRAVA V SLOVENIJI.....	13
2. 1 Normativni okvir ureditve lokalne samouprave v Sloveniji.....	13
2. 1. 1 <i>Evropska listina lokalne samouprave</i>	13
2. 1. 2 <i>Ustavna ureditev lokalne samouprave v Sloveniji</i>	14
2. 1. 3 <i>Zakon o lokalni samoupravi</i>	15
2. 2 Naloge občin v Sloveniji	16
2. 2. 1 <i>Problematika majhnih občin</i>	18
2. 3 Povezovanje in sodelovanje med občinami.....	19
2. 3. 1 <i>Razlogi za ustvarjanje medobčinskega sodelovanja</i>	22
2. 3. 2 <i>Financiranje medobčinskega sodelovanja</i>	24
2. 3. 3 <i>Oblike povezovanja</i>	26
2. 3. 4 <i>Financiranje občin</i>	26
2. 3. 5 <i>Velikost občin</i>	28
2. 3. 6 <i>Načelo subsidiarnosti in decentralizacije</i>	29
2. 3. 7 <i>Prakse povezovanja iz tujine</i>	30
2. 4 Skupne občinske uprave	35
2. 4. 1 <i>Organi ustanovljeni znotraj skupnih občinskih uprav</i>	36
3 POVEZOVANJE OBČIN V SLOVENIJI	38
3. 1 Splošna analiza Medobčinskega urada	38
3. 1. 1 <i>Organizacijska struktura Medobčinskega urada</i>	41
3. 1. 2 <i>Naloge Medobčinskega urada</i>	41
3. 1. 3 <i>Pomanjkljivosti in prednosti delovanja Medobčinskega urada</i>	43
3. 1. 4 <i>Medobčinsko povezovanje kot orodje za premagovanje razdrobljenosti občin</i>	45
4 ŠTUDIJA PRIMERA MEDOBČINSKEGA URADA OBČIN SLOVENSKE KONJICE, ZREČE IN VITANJE	47
4. 1 Namen in smisel nastanka Medobčinskega urada	49
4. 2 Pomen delovanja Medobčinskega urada za občine	50
4. 3 Financiranje občin iz evropskih skladov	51
5 PROJEKTI MEDOBČINSKEGA URADA OBČIN SLOVENSKE KONJICE, ZREČE IN VITANJE	53
5. 1 Poslovna poročila o delu Medobčinskega urada	59
6 SKLEP	60
LITERATURA	62

PRILOGE	69
Priloga A: Intervju z Bredo Obrez Preskar	69
Priloga B: Intervju s Sandro Godec Mavhar	71
Priloga C: Intervju z Barbaro Mikuš Marzidovšek	73

Kazalo tabel

Tabela 2.1: Klasifikacija občinskih funkcij	17
Tabela 2.2: Prebivalstvo po velikostnih razredih naselij, 1. januar 2016	28
Tabela 2.3: SWOT analiza ustanovitve novih organov skupne občinske uprave	36
Tabela 2.4: Seznam skupnih občinskih uprav	36
Tabela 3.1: Možni cilji medobčinskega povezovanja	42
Tabela 4.1: Deleži sredstev občin za sofinanciranje investicij v letu 2017	52
Tabela 5.1: Projekti in investicije v občini Slovenske Konjice	55
Tabela 5.2: Projekti in investicije v občini Zreče	57
Tabela 5.3: Projekti in investicije v občini Vitanje	58

Seznam kratic

RS – Republika Slovenija

SOU – Skupna občinska uprava

ZLS – Zakon o lokalni samoupravi

MELLS – Evropska listina lokalne samouprave

1 UVOD

Izziv upravljanja večopravninskih območij je za lokalne oblasti dolgotrajen politični problem. Medtem, ko so spremembe v vladnih strukturah pogosto predlagane kot rešilni narod in servisiranje dilem, ki so značilne na metropolitanskih območjih, novejša raziskava kažejo, da decentralizirani, prostovoljni načini za lokalno sodelovanje kažejo obljubo pri zagotavljanju kontinuitete politike (Spicer 2017, 2).

Občine veljajo za najstarejše in najnevarnejše elemente v evropski upravi. V zadnjih petdesetih letih pa so se soočili z vrstami sprememb, ki so obremenile meje njihove uspešnosti, svoje domene in jim celo ogrozile njihov obstoj. Manjše skupnosti odkrivajo, da je vse težje zadovoljevati zahteve in standarde lokalne uprave Evropske unije (v nadaljevanju EU) v zvezi z zagotavljanjem javnih storitev, ki zahtevajo večji obseg proizvodnje. Poleg tega se vse lokalne skupnosti soočajo z vedno večjim obsegom in kompleksnostjo družbenih procesov, kar povzroči naraščajoče število zunanjih dejavnih lokalnih politik. Nazadnje, evropsko združevanje izziva strukturo lokalne vlade s svojimi lastnimi nalogami in priložnostmi. Ena od strategij za reševanje teh vprašanj je medobčinsko povezovanje. Skupno zagotavljanje javnih storitev je način za premagovanje ovir, povezanih s proizvodnjo in izpolnjevanje naraščajoča vprašanja državljanov. Skupno načrtovanje in usklajevanje politike omogoča vključitev medsebojne soodvisnosti med sosednjimi občinami in s tem izboljšati kakovost in učinkovitost lokalnih politik. Medobčinsko povezovanje je zdaj razširjen pojav po vsej Evropi. Kljub svoji razširjenosti medobčinsko povezovanje ni bilo sistematične primerjalne raziskave. Na voljo ni metodološko urejenih podatkov o različicah v gostoti medobčinskega povezovanja za posamezne države ali sektorje politike. Čeprav obstajajo močni znaki, da medobčinsko povezovanje ni vedno uspešno, kaj ugotavlja uspeh ali neuspeh je v veliki meri neznan (Hulst in Van Montfort 2007, 6).

Občine vidijo medobčinsko povezovanje kot učinkovito in trajnostno rešitev za izboljšanje učinkovitosti, kakovosti in popolnosti njihovih storitev. Obenem pa medobčinsko povezovanje sproža veliko vprašanj. Kako najti prave partnerje? Kakšna je najboljša pravna gradnja? Katere so finančne posledice? Katere so resnične koristi? Kako dobiti dovolj podpore državljanov? (Schep 2010, 6). Morda obstaja veliko različnih oblik in več razlogov za medobčinsko povezovanje, vendar še vedno obstajajo skupne lastnosti za vse. Medobčinsko povezovanje je

takrat, ko se dve ali več občin strinjajo, da sodelujejo pri vseh nalogah, ki so jim dodeljene, da bi pridobile vzajemne koristi (Council of Europe in drugi 2010, 7).

Razlogi za medobčinsko povezovanje in sodelovanje¹ so večplastni. Ugotovljeno je bilo, da k bolj intenzivnemu medobčinskemu povezovanju doprinese več dejavnikov. Medobčinsko sodelovanje je tudi bolj primerna rešitev, kot pa teritorialna reorganizacija oziroma zmanjševanje števila občin. Razlog za medobčinsko povezovanje v tem, da gre velikokrat za prevelike regionalne oblasti ali pa jih sploh ni (Ministrstvo za javno upravo 2017a). Avtorji (npr. Harbich 2009, Brezovšek 2005), ki so specializirani za primerjalne evropske študije se strinjajo, da proces združevanja občin ni enostaven in da v mnogih primerih sploh ne uspe (Rakar in drugi 2015).

V Sloveniji obstaja kar nekaj vzorcev medobčinskega povezovanja in sodelovanja, in tako gre za medsebojno povezovanje manjših občin, potem za povezovanje manjših občin in pa občino, ki ima večje urbano središče, gre tudi za kasnejšo priključitev občine k občinam, ki so že povezane pa tudi za kasnejšo priključitev občine, ki ima večje urbano središče k že povezanim občinam (Žohar 2014, 54).

Glavni nameni za ustanovitev skupne občinske uprave so predvsem naslednji: večja je strokovnost pri izvajanju nalog, dosežena je polna zaposlitev kadrov, pridobijo se sredstva za skupno občinsko upravo in zmanjšujejo se stroški uprave (Žohar 2014, 54).

Institut skupne občinske uprave je že v letu 1993 opredelil Zakon o lokalni samoupravi, kasneje je bil še večkrat dopolnjen, saj je razvoj medobčinskega sodelovanja in povezovanja to potreboval in pogojeval. Veliko je občin z manj kot 5000 prebivalci, veliko jih je tudi z manj kot 3000 prebivalci. S skupnim opravljanjem nalog se le-te opravijo strokovno in racionalno, prihranijo se finančna sredstva, doseže se polna zaposlitev ljudi in drugo. Potrebno je pa tudi vedeti, da pri medobčinskem povezovanju ne gre samo za skupne občinske uprave in da Zakon o lokalni samoupravi (2007, 6. člen) navaja tudi možnost združevanja v zveze občin. Občine med sabo sodelujejo v projektih, pri katerih gre za projekten interes dveh ali več občin (Žohar 2012, 129–133).

¹ V magistrskem delu smo besedi povezovanje in sodelovaje uporabili kot sopomenki, saj nekateri avtorji uporabljajo besedo povezovanje, drugi sodelovanje.

»Ena izmed oblik medobčinskega sodelovanja je povezovanje občin na podlagi interesov in ne na podlagi zakonske prisile. Za to bi morala biti zainteresirana tudi država, zato bi morala še dodatno spodbujati medobčinsko sodelovanje in povezovanje in ga finančno podpirati« (Žohar 2012, 134).

Na podlagi obsežne preučitve strokovne literature menimo, da prostovoljno povezovanje občin (lahko) predstavlja učinkovito alternativo ustanavljanju regij in združevanju občin, ki je pomembno tako za razvoj občin kot tudi za prebivalstvo samo. Zaradi tega želimo predstaviti problematiko prostovoljnega povezovanja občin, saj menimo, da se o tej zadevi ve premalo in da se večina prebivalstva za to sploh ne zanima.

1. 1 Relevantnost magistrskega dela

Ključni pomen lokalne samouprave je povsod enak – lokalna samouprava je namenjena zadovoljevanju potreb prebivalstva v okvirih, ki so ožji od državnega. »Občina je temeljna samoupravna lokalna skupnost, ob njej pa nastajajo tudi širše lokalne samoupravne skupnosti - opravljajo naloge, ki presegajo zmogljivosti občin, ki zaradi velike razdrobljenosti občin ne morejo biti izvedene« (Haček 2005a, 101). V nekaterih državah – med njimi tudi v Sloveniji – se širše lokalne skupnosti niso ustanovile, s tem pa je vsa teža izvajanja nalog ostala na občinah, kar ponekod predstavlja za občine velik problem, saj nimajo zadostnih finančnih, kadrovskih in drugih kapacitet. Z razvojem medobčinskega povezovanja pa je postalo izvajanje nalog (vsaj deloma) lažje.

Z medobčinskim povezovanjem se namreč združujejo kadrovski, finančni in organizacijski viri, s pomočjo katerih se ustvari sinergija, ter se optimizira ekonomija obsega. Občine tudi nimajo vedno usposobljenega osebja, lokalni finančni viri niso zadostni, zagotavljanje javnih storitev pa je ves čas pod pritiskom. Medobčinsko povezovanje omogoča optimalno uporabo javnih sredstev, tudi za prebivalce je to bolj sprejemljiva rešitev, kot pa zmanjševanje števila občin oziroma teritorialna reorganizacija. Le-to pa vedno znova naleti na ostro nasprotovanje prebivalcev in lokalnih funkcionarjev (Ministrstvo za javno upravo 2017a).

V magistrskem delu smo torej proučevali problematiko povezovanja občin. Narejena je bila analiza povezovanja na konkretnem primeru Medobčinskega urada Občine Slovenske Konjice,

Občine Zreče in Občine Vitanje. Zanimalo nas je predvsem delovanje medobčinsko ustanovljenega urada, zakaj sploh občine med sabo sodelujejo in smisel sodelovanja z vidika omenjenih občin. Prav tako nas je zanimala izvedba programov in projektov. Pri tem pa smo podrobneje proučili pomen povezovanja za manjšo občino Vitanje. Preko konkretnega primera smo tako dobili vsaj delni vpogled tudi v povezovanje in sodelovanje na ravni države.

1. 2 Cilji in namen magistrskega dela

Cilj magistrskega dela je bil predstaviti model povezovanja, ki so ga ustanovile izbrane občine ter ugotoviti smotnost takšnega povezovanja občin. Temeljni namen je bil torej proučiti razloge za povezovanje občin tako na splošno kot tudi na konkretnem primeru med analiziranimi občinami. Pri tem smo posebej poudarili pomen povezovanja za manjšo občino – Vitanje – ter predstavili tudi finančni vidik takšnega povezovanja.

1. 3 Hipoteza in raziskovalno vprašanje

V magistrskem delu smo zastavili hipotezo in raziskovalno vprašanje. Ministrstvo za javno upravo (2017a) na svoji spletni strani navaja dejstvo, da se je povezovanje in sodelovanje občin razvilo zaradi razdrobljenosti občin. Tudi Harbich (2009, 71) navaja dejstvo, da bi povezovanje med občinami in prenos nekaterih nalog občin na skupno ustanovljene organe pomenil uspešno opravljanje ciljev, hkrati bi se pa ublažile posledice razdrobljenosti občin. Izhajajoč iz teh navedb, zastavljamo **hipotezo magistrskega dela**, in sicer: *»Medobčinsko povezovanje se je pojavilo zaradi razdrobljenosti občin«*.

Prebilič in Haček (2012, 16) sta dejala, da je pri manjših občinah manjša verjetnost, da bodo njihove uprave delovale nemoteno. Na takšen način bi seveda bile zadovoljene potrebe občanov. Brezovšek (2005, 81) pa pravi, da obstaja težava, kateri ni posvečeno dovolj pozornosti. Naj bi šlo za iluzijo, da so vse lokalne skupnosti enake in da imajo enake naloge in pristojnosti. Navaja, da vidi rešitev v različnih oblikah medobčinskega povezovanja. Izhajajoč iz teh navedb, zastavljamo **raziskovalno vprašanje magistrskega dela**, in sicer: *»Ali se pomen medobčinskega povezovanja med manjšimi in večjimi občinami razlikuje?«*

1. 4 Metode preučevanja

V magistrskem delu smo uporabili več različnih metod in tehnik:

- pregled relevantne literature in primarnih ter sekundarnih virov – teoretični del magistrskega dela je sestavljen na podlagi analize strokovne in znanstvene literature. Uporabili smo dela, ki so dostopna v fizični obliki, poleg tega pa tudi članke v sklopu Digitalne knjižnice Univerze v Ljubljani;
- deskriptivna metoda, s pomočjo katere smo opisali problematiko proučevanja in razjasnili relevantne koncepte;
- študija primera, s pomočjo katere smo proučili izbrane enote analize, to so v našem primeru Občina Slovenske Konjice, Občina Zreče in Občina Vitanje;
- primerjalna metoda, saj smo primerjali večji občini z manjšo;
- meta analiza, torej analiza že opravljenih študij na izbrano tematiko;
- družboslovni intervju je bil uporabljen za pridobivanje vseh relevantnih informacij, s katerimi smo lažje opredelili in predstavili delovanje Medobčinskega urada in posamezne vidike občin o delovanju urada. Intervjuji so bili opravljeni s direktoricami občinskih uprav proučevanih občin.²

1. 5 Zgradba magistrskega dela

Magistrsko delo je razdeljeno na dva dela. V teoretičnem delu smo predstavili temeljna izhodišča za izbrano tematiko, opredelili smo ključne pojme, omenili smo načela ureditve lokalne samouprave v Sloveniji, ustavno ureditev in ustavne določbe, ki se nanašajo na lokalno samoupravo. Poudarek je na povezovanju med občinami, kjer smo omenili oblike sodelovanja in kako poteka financiranje občin, natančneje skupnih občinskih nalog. Predstavili smo tudi možnosti povezovanja občin v Sloveniji, ter delovanje Medobčinskega urada Občine Slovenske Konjice, Občine Zreče in Občine Vitanje, kjer nas je zanimala organizacijska struktura organa in pristojnosti organa.

V empiričnem delu smo se posvetili analizi delovanja medobčinskega povezovanja, natančneje analizi delovanja medobčinskega urada vseh treh občin. Predstavili smo občine povezovanja,

² Intervjuji so bili opravljeni v juliju 2017 preko e-pošte (glej priloga A, B in C). Na tem mestu se zahvaljujemo intervjuvankam za pripravljenost sodelovanja in podane informacije.

se posvetili programom in projektom na območju teh treh občin, preverili smo razvojne možnosti programov in projektov v obravnavanih občinah, ter se pri intervjuvankah pozanimali o pogledu v prihodnost oziroma kakšni so načrti za v naprej. Zanimal nas je tudi namen in smisel nastanka Medobčinskega urada vseh treh občin, ter njegovo delo in še pomen delovanja medobčinskega urada za občine.

2 LOKALNA SAMOUPRAVA V SLOVENIJI

Pri lokalni samoupravi gre za bistveni element v političnem sistemu liberalne demokracije (Stoker v Haček in drugi 2008, 6). Vlaj (2004, 1) je dejal, da so z lokalno samoupravo obeležene pravice in sposobnosti lokalne skupnosti, da se predpisujejo in urejajo pomembne zadeve lokalne narave z veliko mero odgovornosti in v interesu prebivalstva. Pri lokalni samoupravi gre tudi za samostojno urejanje in reševanje potreb prebivalstva, ki poteka v ožjih okvirih in na organiziran način (Vlaj 2004, 14).

Zametki lokalne samouprave na Slovenskem segajo veliko let nazaj. Potrebno je vedeti, da lahko pri nas govorimo o načrtnem nastanku zakonodaje lokalne samouprave od leta 1849 naprej – takrat je bil potrjen Provizorični zakon o občinah (Grafenauer 2000, 85).

Podobno kot Grafenauer tudi Vlaj (2007, 2–3) pravi, da je bila na našem območju že sredi prejšnjega stoletja uvedena lokalna samouprava. Haček (2005b, 56) za pomembno prelomnico na področju lokalne samouprave v Sloveniji navaja sprejetje Zakona o občinah leta 1933 in Zakona o mestnih občinah iz leta 1934. Po Ustavi iz leta 1963 je bila občina spoznana kot najmanjša družbenopolitična skupnost. Nov začetek za razvoj lokalne samouprave se je začel z osamosvojitvijo Slovenije. Lokalna samouprava je potrebovala veliko sprememb, na novo je bila sprejeta Ustava (23. december 1991) in eno njenih temeljnih načel je bila uvedba lokalne samouprave (Grafenauer 2000, 353). Vlaj (2007, 3) pravi, da se je lokalna samouprava v Sloveniji uvajala v zelo kratkih časovnih rokih in deluje od januarja 1995 naprej.

2.1 Normativni okvir ureditve lokalne samouprave v Sloveniji

2.1.1 Evropska listina lokalne samouprave

Svet Evrope je na področju lokalne samouprave sprejel Evropsko listino lokalne samouprave³, ki velja za najpomembnejši dokument (Vlaj 2004, 85). Slovenija je Evropsko listino lokalne samouprave podpisala leta 1994.

³ Evropska listina lokalne samouprave je dostopna prek uradnega portala Sveta Evrope: http://www.svetevrope.si/sl/dokumenti_in_publikacije/konvencije/122/index.html (15. september 2017).

V 4. členu je določeno, da so pooblastila in naloge lokalnih oblasti predpisani z ustavo in zakonom ter da so lokalne oblasti popolnoma svobodne pri uresničevanju svojih pobud glede stvari, ki niso v pristojnosti kakšne druge oblasti; določeno je tudi, da so javne naloge izvedene s strani oblasti, ki so državljanom najbližje; 5. člen določa, da se meje lokalnih oblasti ne spreminjajo, če ni bilo predhodnega posvetovanja z lokalnimi skupnostmi; 6. člen določa, da imajo lokalne oblasti možnost določiti svoje lastne upravne strukture in da se mora zaposlovati kakovostno osebje, ki je uspešno in sposobno; zagotovljena mora biti primerna možnost za učenje, nagrade in napredek v službi; v 7. členu je določeno, da je predstavnikom zagotovljeno svobodno opravljanje dela in da naj se vračajo stroški, ki so nastali pri delu; 8. člen določa, da se nadzor nad lokalnimi oblastmi izvaja po postopkih, ki so zapisani v ustavi in da mora biti nadzor izveden v skladu z zakonom in ustavnimi načeli (Evropska listina lokalne samouprave 1996).

Nadalje, v 9. členu Evropske listine lokalne samouprave (1996) je določeno, da so lokalne oblasti upravičene do ustreznih finančnih virov, s katerimi prosto razpolagajo. 10. člen določa, da lahko lokalne oblasti pri izvajanju pooblastil sodelujejo in oblikujejo konzorcije z drugimi lokalnimi oblastmi, da bi izvedle naloge, ki so skupnega pomena; 11. člen pa določa, da so lokalne oblasti deležne pravice do sodnega varstva (Evropska listina lokalne samouprave 1996).

Cilji Evropske listine lokalne samouprave (1996) so naslednji: Svet Evrope si želi doseči večjo enotnost med članicami, da bi se zaščitili in uresničevali ideali in načela, ki so njihova skupna dediščina; lokalne oblasti so med najpomembnejši temelji demokratične ureditve; vsak državljan ima pravico sodelovati pri opravljanju javnih zadev; obstoj lokalnih oblasti zagotovi upravo, ki je učinkovita; lokalna samouprava mora biti varovana, njena ponovna uveljavitev pa je pomemben prispevek k graditvi Evrope po načelih demokracije in decentralizacije oblasti (Preambula Evropske listine lokalne samouprave 1996).

2. 1. 2 Ustavna ureditev lokalne samouprave v Sloveniji

V skladu z 9. členom Ustave Republike Slovenije (v nadaljevanju Ustava RS) je zagotovljena lokalna samouprava.

140. člen določa, da občina opravlja tiste naloge, ki so lahko samostojno urejene in ki se tičejo prebivalcev, država pa lahko iz svoje pristojnosti na občine prenese nekatere naloge, če so za to zagotovljena finančna sredstva. Nad izvajanjem nalog pa mora biti tudi opravljen nadzor; 141. člen določa, da lahko mesto dobi status mestne občine, ki vzame kot svoje tudi naloge iz državne pristojnosti; v 142. členu je določeno financiranje občine, ki se financira iz lastnih virov, ali pa jim država dodeli sredstva (Ustava RS 2006, 33). Ustava RS (2006, 33–34) v 143. členu določa, da gre pri pokrajini za samoupravno lokalno skupnost. Opravlja naloge, ki so širšega pomena in pa naloge regionalnega pomena.

V četrti in sedmi alineji prvega odstavka 160. člena je zapisano, da je za skladnost predpisov lokalnih skupnosti z ustavo in zakoni določeno Ustavno sodišče Republike Slovenije (Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor 2012).

2. 1. 3 Zakon o lokalni samoupravi

Uvajanje lokalne samouprave je temeljilo na Ustavi RS in omenjenem zakonu. Z zakonsko ureditvijo lokalne samouprave se lokalni skupnosti zagotovi samoupravni položaj, prav tako mora biti popolnoma v skladu z ustavnimi določbami. To pomeni, da država ne sme prostovoljno posegati v samoupravni položaj občin. Leta 1991 je bila sprejeta ustava in veliko zakonov, ki urejajo lokalno samoupravo (Vlaj 2004, 67–68).

1. člen navaja, da so občine temeljne samoupravne lokalne skupnosti (ZLS, 7. člen). Financiranje občin poteka iz lastnih virov. V primeru, da občine ne morejo zagotoviti izvajanja z zakonom določenih nalog, se jim za to zagotovi dodatna sredstva (ZLS, 8. člen).

Tiste osebe, ki imajo na območju občine stalno prebivališče, so člani občine. Preko svetov, ki so sestavljeni iz svobodno izvoljenih članov na tajnem glasovanju. Odločanje poteka tudi na zborih, z referendumom ali preko ljudske iniciative (ZLS, 11. člen).

Financiranje slovenskih občin poteka na podlagi Zakona o financiranju občin (v nadaljevanju ZFO), sprejetega leta 1994. Med glavno vsebino zakona je spadalo financiranje nujnih nalog, ugotavljanje meril za financiranje in drugo (Vlaj 2005, 34). Sledilo je nekaj sprememb zakona, novi zakon pa je bil sprejet leta 2006.

2. 2 Naloge občin v Sloveniji

Izvajanje javnih služb zagotavlja občina, prav tako opravljanje javnih služb, za katere je tako določeno z zakonom. Gre se predvsem za opravljanje gospodarskih in drugih javnih služb, z njimi so zagotovljene materialne in druge javne dobrine, to so energetske, komunalne in druge. Njihovo opravljanje zagotovi občina, ki ustanovi gospodarske javne zavode, javna podjetja, daje koncesije in vlaga lastni kapital v dejavnost oseb zasebnega prava (Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor 2012).

Poleg lastnih nalog pa občina opravlja tudi prenesene naloge, torej tiste, ki so iz državne pristojnosti prenesene na občino, kar je določeno tudi s 24. členom ZLS. Država tako lahko z zakonom prenese določene naloge na občine, ki se potem bolj racionalno in učinkovito opravijo v občini, za to pa morajo biti zagotovljena tudi finančna sredstva (ZLS, 24. člen).

Razdrobljenost občin je v Sloveniji povzročala slabo izkoriščenost črpanja sredstev iz evropskih skladov. Občinam so določena omejena sredstva, to poveča stopnjo fiskalne centralizacije, ker nimajo dovolj sredstev za kandidiranje na razpisih, oziroma da bi si zagotovile lastni delež v projektih. Zaradi premalo sredstev občine nimajo pogojev, da bi začele nek projekt, pri katerem bi jim v kasnejšem času pomagala Evropska unija (Mulec 2006). Haček (2012, 68) tako navaja, da se z vztrajanjem na manjših lokalnih skupnostih krepi centralizem in pa da se izpodkopavajo temelji, na katerih sloni ideja lokalne samouprave. Če gledamo po drugi strani, pa se v manjši občini ohranja harmonija lokalne skupnosti in duha, kjer je vsak državljan deležen pripadnosti in možnosti biti politično učinkovit.

Na velikost občine vplivajo tudi geografske značilnosti. Slovenija je izpostavljena različnim naravnim, poselitvenim, gospodarskim, kulturnim, zgodovinskim in drugim vplivom, kar velja za malo držav v Evropi. Pri nas ima tako dobra polovica občin manj kot 5000 prebivalcev. V primerjavi z drugimi evropskimi državami bi za Slovenijo lahko rekli, da ima občine razporejene v tri različne segmente in sicer v tiste do 5000 prebivalcev, med 5000 in 10000 prebivalcev in pa tiste nad 10000 prebivalcev, hkrati pa ne opazimo zelo velikih ali zelo majhnih občin. Glede povprečne velikosti in povprečnega števila prebivalstva občin sodi Slovenija takoj za prvo polovico vseh držav (Haček 2012, 70–76).

Slovenski sistem lokalne samouprave je pretežno mlad, sistem določa vsem občinam enake naloge, obveznosti in zadolžitve, ne glede na njihovo velikost. Slovenija lokalne samouprave nima organizirane v (vsaj) dveh nivojih, kot je značilno za druge članice EU. Tako občine, ki so velikokrat neavtonomne in podrejene interesom države, ko govorimo o vsebinah nalog in financiranju, predstavljajo edini nivo lokalne samouprave (Kukovič 2015, 12).

Razen če zakon v državi ne govori drugače, se lahko vse funkcije, ki jih opravlja občina, izvajajo skupaj z uredbo medobčinskega sodelovanja. Občine opravljajo tri vrste neposrednih funkcij:

- izdajajo predpise;
- zagotavljajo storitve skupnosti in komunalne storitve;
- naročajo izgradnjo infrastrukture (Council of Europe in drugi 2010, 10).

Tabela 2.1: Klasifikacija občinskih funkcij

Regulatorne funkcije	<ul style="list-style-type: none"> ▪ razvojno načrtovanje; urbanistično načrtovanje, gradbena dovoljenja ▪ varstvo okolja ▪ trgovinski in zdravstveni predpisi ▪ upravljanje prometa
Storitve skupnosti in njihova infrastruktura	<ul style="list-style-type: none"> ▪ gospodarski razvoj (sejmi, podjetniška območja, turizem, razvoj podeželja) ▪ izobraževalne in šolske ustanove ▪ socialne storitve (družinska oskrba, socialno delo, socialna stanovanja) ▪ zdravstveni centri in sanitarije ▪ kulturne storitve, objekti in prireditve (gledališča, festivali, knjižnice, športne aktivnosti) ▪ komunalna policija, gasilska služba, reševanje/civilna zaščita ▪ registri (osebni status, prebivalstvo, lastnina)
Gospodarske javne službe in njihova infrastruktura	<ul style="list-style-type: none"> ▪ oskrba z vodo in distribucija; kanalizacija ▪ ravnanje z odpadki (zbiranje, odstranjevanje, obdelava/recikliranje) ▪ mestno ogrevanje; oskrba z energijo ▪ javni prevoz; cest in razsvetljave; parkirišča ▪ javni vrtovi in zelene površine
Indirektne funkcije	<ul style="list-style-type: none"> ▪ upravljanje in razvoj človeških virov

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ nabava blaga in storitev, pravno svetovanje ▪ načrtovanje proračuna, pobiranje davkov, knjigovodstvo, notranja revizija ▪ vzdrževanje zgradb in opreme; gostinstvo in čiščenje ▪ elektronska obdelava podatkov
--	---

Vir: Council of Europe in drugi (2010, 10).

Če ni drugače navedeno, lahko katero koli od teh funkcij izvedemo preko medobčinskega sodelovanja. Vendar pa vsak predstavlja drugačne težave. Morda je lažje deliti nekatere posredne funkcije z drugimi občinami, ker so preproste in verjetno ne bodo povzročile političnih težav (na primer podatkov predelovalnega obrata, zbiranje davkov in drugo). Obstaja tudi veliko neposrednih storitev, kot so oskrba z vodo, ravnanje z odpadki in prevoz, ki se lahko uporabijo za medobčinsko sodelovanje; so drage in močne tehnične zahteve, ki se morda zdijo lažje dostaviti prek medobčinskega sodelovanja, ker ponujajo omejeno politično tveganje. Izkušnje kažejo, da so to tudi področja občutljivosti. Vsaka vrsta funkcij ima svojo privlačnost, vsak ima svoje cilje in vsak ima svoje prednosti in tveganja (Council of Europe in drugi 2010, 11).

2. 2. 1 Problematika majhnih občin

Pinterič (2004, 174) pravi, da majhne občine sodelujejo z drugimi občinami, strokovnimi delavci in službami, ter z drugimi združenji in uradi. Majhne občine potrebujejo partnerje pri svojem delovanju, saj same ne zmorejo vsega oziroma niso pripravljene na izvajanje nalog. Pravi tudi, da je eden izmed ključnih problemov majhnih občin ta, da ne sodelujejo pri prijavljanju na razpise za črpanje evropskih sredstev. Manjša kot je občina, manj verjetnosti je, da se bo prijavila na razpis.

Prebilič in Haček (2012, 16) pravita, da je pri manjših občinah zelo majhna možnost, da bodo lahko občinske uprave delovale nemoteno, kar bi zadovoljilo potrebe občanov in izvajanje javnih politik. Pri majhnih občinah je potreba po povezovanju zelo velika, saj gre v veliko primerih za naloge, kjer ni smiselno, da se jih opravlja v vsaki občini posebej, to so predvsem naloge iz vodo-oskrbe, komunale in druge (Prašnikar 2001, 21–22). Vlaj (2006, 202) je kot

glavno pomanjkljivost majhnih občin izpostavil pomanjkanje sredstev, s katerimi bi se lahko izvajale javne službe.

V primeru majhnih občin poteka pristna lokalna samouprava, kjer uresničujejo temeljne ideje lokalne skupnosti in lokalne demokracije, saj imajo prebivalci priložnost sodelovati pri upravljanju (Grad 1998, 17–18). V manjših občinah je večja stopnja politične participacije, podobno je tudi z volilno udeležbo (Haček in drugi 2008, 84–85). Ljudje sodelujejo v različnih oblikah procesov odločanja - zbor občanov, referendum in drugi (Vlaj 2004, 24).

2.3 Povezovanje in sodelovanje med občinami

Slovenska zakonodaja predvideva naslednje oblike medobčinskega sodelovanja: oblikovanje 1) javnih agencij, javnih sredstev, javnih zavodov in institucij, 2) skupni občinski upravni organi, ki izvajajo posamezne naloge v zvezi z občinsko upravo, 3) skupna telesa za uresničevanje pravic občin, ustanoviti skupne javne ustanove ali javna podjetja, 4) skupna telesa za pravno obrambo, za občine in pravne osebe, ki jih ustanovijo občine, ki se pojavljajo pred sodišči ali drugimi državnimi organi, 5) interesne skupine, ki so za skupno upravljanje in izvajanje posameznih administrativnih nalog in pa za izvedbo skupnih razvojnih in investicijskih programov, in 6) organizacij, ki zastopajo in izvajajo lokalno samoupravo ter usklajujejo in zagotavljajo skupne interese (Rakar in drugi 2015).

Občine med seboj prostovoljno sodelujejo, zato da se uresničijo in opravijo lokalne zadeve, ki so javnega pomena. Ustanavljajo se zveze, lahko se združujejo sredstva in ustanavljajo se skupni organi (ZLS, 6. člen).

Določene občine so premajhne, da bi same izvedle določene naloge in investicije, zato se med sabo povežejo neformalno ali pa v obliki interesnih zvez. Na takšen lahko izvajajo naloge, ki jih prej niso mogle, bodisi zaradi finančnih, kadrovskih ali organizacijskih težav (Krašovec Benkovič 2006, 224).

Kot lahko vidimo, se medobčinsko sodelovanje ne obravnava kot alternativa združitvam občin. Kljub temu dosedanje izkušnje kažejo, da se to lahko zgodi v praksi. V zvezi s tem bi morale biti prihodnje razprave bolj odprte za poglobljene razmisleke o potencialu doslej neuporabljenih

ali premalo uporabljenih oblik medobčinskega sodelovanja. Občine v Sloveniji so že soočene z nekaterimi izzivi, na primer njihovo razvojno vlogo in zmogljivost, kakovost upravljanja. Če bo krepitev obstoječih oblik in ustvarjanje novih pristopov k medobčinskemu sodelovanju zavzela svoje mesto, bomo morali upoštevati negativne izkušnje druge države. Nekatere negativne značilnosti takšnih reform se nanašajo na odsotnost neposredne demokratične legitimnosti za medobčinske organe, upad stopnje vključenosti lokalnega prebivalstva v oblikovanje odločitev, konflikti interesov med člani teh organov, prekrivajočimi odgovornostmi in institucionalna prenatrpanost v javni upravi. Medobčinsko sodelovanje zagotavlja tudi majhen prostor za razvoj socialnega dialoga na lokalni ravni. Po podatkih predlagateljev reform, pri združitvi občin bi zmanjšali stroške za približno 200 milijonov evrov. To bi tudi zmanjšalo občinsko zadolženost, čeprav podatki kažejo, da se je trend zadolženosti med manjšimi občinami pojavil s finančno krizo in da je bila najvišja stopnja zadolženosti v večjih občinah (Rakar in drugi 2015).

Občine lahko izkoristijo tudi sodelovanje pri reševanju zunanjih učinkov, ki izhajajo iz tega neusklajenega delovanja lokalnih pristojnosti. Na področjih, kot so upravljanje neviht, vzdrževanje cest ali nadzor nad onesnaženjem, lahko odločitve ene občine vplivajo na prebivalce v sosednji občini. V takih primerih lahko sodelovanje omogoči učinkovitejšo dostavo storitve, saj je to lahko sredstvo za internalizacijo zunanjih učinkov. Njeni učinki na stroške so dvoumni, saj imajo lahko tudi posledice povišanja stroškov, kot skupne učinkovitosti posredovanja. Vprašanja, povezana z medobčinskimi omrežji in zunanjimi dejavniki, so povezana s prostorom in organizacijo lokalne uprave (Bel in E. Warner 2014, 56–57).

Kot je opredelil Evropski svet, medobčinsko sodelovanje institucionalizira sodelovanje med občinami in drugimi lokalnimi organi, ki so blizu skupnosti, kar jim omogoča skupno upravljanje nekaterih pomembnih storitev. V širšem smislu, občinsko sodelovanje se lahko opredeli kot dogovor med dvema ali več vladnimi organizacijami za doseganje skupnih ciljev, zagotavljanja storitev ali reševanje medsebojnih problemov. Glavni motiv za medobčinsko sodelovanje je lahko želja po učinkovitem upravljanju, da bi zagotovili realnost lokalnih struktur in kar zadeva izvajanje pristojnosti (Castelnovo 2017, 2).

Vendar pa obstajajo tudi številne podobnosti med dogovori medobčinskega sodelovanja, ki obstajajo po vsej Evropi. Medobčinsko sodelovanje je mogoče razvrstiti v štiri širše kategorije:

- Neformalno medobčinsko sodelovanje

Številni odnosi med občinami so neformalni; ne potrebujejo natančne pravne podlage, ker ne zahtevajo nobene zavezujoče pravne odločitve. Srečanja županov, višjih uradnikov ali tehničnih odborov lahko rešijo veliko težav in izboljšajo usklajevanje politik med sosednjimi občinami. To lahko neposredno vpliva na pomembna vprašanja v zvezi z gospodarskim razvojem, urbanističnim načrtovanjem in varstvom okolja.

- Slabo formalizirano medobčinsko sodelovanje

Ta vrsta medobčinskega sodelovanja lahko temelji na sporazumih ali pogodbah. Na primer veliki projekti medobčinskega sodelovanja za izmenjavo administrativnih storitev, kot so obdelava podatkov in naročila, so zajeti v pogodbi.

- Medobčinsko sodelovanje v funkcionalnih podjetjih

Ti dogovori o sodelovanju so namenjeni predvsem upravljanju komunalnih storitev (na primer oskrba z vodo, ravnanje z odpadki, kanalizacija), infrastruktura (ceste) ali kulturne ustanove, športni objekti, zdravstveni centri. Morda so javni subjekti z lastno pravno osebnostjo ali lastnim proračunom ter nepremičnine, zato potrebujejo ustrezen pravni status. Obstajati mora politična razprava in posebne odločitve za njihovo vzpostavitev, in njihovo delovanje zahteva znatno upravljanje in tehnično razsežnost. Oni so lahko eno-vredne ustanove, to je samo ene storitve, lahko pa tudi večnamenske institucije. Storitve takšnih funkcionalnih podjetij se lahko plačajo s pristojbinami za uporabnike, opremo lahko plačajo prispevki enake partnerske občine po objektivnih merilih. Občine lahko ustanovijo občinska podjetja po javnem ali zasebnem pravu. V zasebnem pravu gre za skupno poslovno usmerjeno dejavnost in delnice imajo občine, ki jo ustvarjajo. Če ga zakon ne prepoveduje, zasebni delničarji lahko z njimi sodelujejo v javno-zasebnem partnerstvu. Po drugi strani pa lahko več občin sklene zasebno podjetje s podizvajalcem, da opravi storitev. Takšna ureditev zunanjega izvajanja medobčinskega sodelovanja je zelo pogosta. V vzhodni Evropi lokalne javne storitve pogosto ponujajo komunalna podjetja v zasebnem pravu, obstaja tendenca, da takšna podjetja razvijejo njihove storitve za širšo paleto občin. Take zasebne pravne zveze zlasti uporabljajo občine za kulturne namene in družabne dejavnosti.

- Medobčinsko sodelovanje kot model integriranega teritorialnega sodelovanja

Nekatere oblike medobčinskega sodelovanja so kot organi druge samouprave. Imajo lastno pravno osebnost, skupaj z večnamenskimi pristojnostmi v zadevah v strateški interes (na primer gospodarski razvoj, urbanizem, ceste, javni prevoz). Imajo močne politične strukture in določeno finančno stanje, morda celo pristojnost odločanja in pobiranja davkov (Council of Europe in drugi 2010, 13–14).

Medobčinsko sodelovanje pa ni preprosta možnost, na poti so lahko številne težave. Večina pomembnih je načeloma v samih občinah in iz njih izhajajo nevednost in strah. Osebni položaj vodstva je lahko ranljiv, politične stranke so lahko sovražne za idejo; finančne omejitve lahko preprečijo iskanje alternativnih pristopov. Za premagovanje teh težav bo potrebno izmenjati informacije, raziskovalne študije, seminarje, promocijske kampanje in ukrepe za krepitev zaupanja (Council of Europe 2010, 24).

2. 3. 1 Razlogi za ustvarjanje medobčinskega sodelovanja

Občinski organi so izvoljeni za vodenje javnih zadev znotraj svojih meja občine. Njihov pravni položaj jim preprečuje prevzem odgovornosti za zadeve, ki niso v njihovi pristojnosti. Sodelovanje s sosednjimi občinami niso izrecni del njihovih uradnih funkcij. Občinski zakon na splošno meni, da so vse občine enakovredne, imajo enako področje pristojnosti in lahko neodvisno izpolnjujejo vse naloge, ki jim jih dodeli zakon. To ustvarja potencial za tekmovanje in konkurenco med sosednjimi občinami, ne samo med občinskim vodstvom, ampak tudi med samimi državljani. Vendar pa obstajajo resni razlogi za sosednje občine, da sodelujejo v pravih interesih svojih skupnosti. Morda bodo morali reševati probleme, ki zahtevajo skupne rešitve. Morda je bolje sprejeti vzajemne omejitve njihove avtonomije in krepitev solidarnosti in partnerstva za izboljšanje življenjskih razmer na njihovih ozemljih. To naredi medobčinsko sodelovanje, vendar mora temeljiti na jasnih ciljih in imeti voljo, da se doseže koristen izid. Doseganje boljših ekonomij obsega je mogoče pri številnih lokalnih storitvah. Cena dostave storitev je nižja, če več ljudi koristi storitev ali če je velikost storitev večja. Kadar se storitev opravlja za dve ali več občin, se povečuje število uporabnikov storitev, to pa omogoča zmanjšanje stroškov na enoto. Delitev upravnih storitev je lahko dober primer ekonomije obsega. Kapitalna poraba za upravne naloge je običajno zelo majhna, občine in stroški upravljanja so pa visok delež proračuna. To ima pomembne posledice za države z veliko manjšimi občinami. Za nekatere storitve medobčinsko sodelovanje ponuja tudi stroškovno učinkovit način naprej za velike občine. Moderne naprave za ravnanje z odpadki so drage. Čeprav velike občine težko pokrijejo stroške, jih bodo manjše občine našle kot neuporabne. Druga težava je, da objekti, kot so odlagališča in recikliranje rastlin zahtevajo ustrezne lokacije – to je praktično nemogoče najti v urbanem okolju, ljudje pa ne želijo, da bi jih videli v svoji skupnosti. Z medobčinskim sodelovanjem je mogoče zmanjšati število objektov in deliti

stroške; občina, kjer se nahaja, lahko prejme odškodnino od drugih za socialno in gospodarsko breme, ki ga mora podpirati (Council of Europe 2010, 14–16).

Medobčinsko sodelovanje pogosto temelji na želji po izboljšanju kakovosti zagotavljanja storitev ali pa želi celo uvesti novo storitev ali zgraditi novo infrastrukturo. Medobčinsko sodelovanje lahko skupini občin omogoči, da:

- zgradi bolj sodobno zdravstveno kliniko z lažjim dostopom do lokalnega prebivalstva;
- izboljša izobraževanje s skupnimi šolami in privabi boljše učitelje;
- zagotavlja čistejšo vodo z novo infrastrukturo (Council of Europe 2010, 16).

V majhnih občinah v več državah službe za skrb otrok in starejših oseb sploh niso na voljo: niti ni realno pričakovati, da te občine uvedejo take storitve sami. Toda lahko to storijo prek institucije medobčinskega sodelovanja. Enako velja za vsako drago infrastrukturo. Vendar pa stroški souporabe ne pomenijo nujno zmanjšanje stroškov. Nastavitev medobčinskega sodelovanja za gradnjo in upravljanje naprave za čiščenje trdnih odpadkov ne more zmanjšati stroškov, če je izhodišče ničelna poraba za ravnanje z odpadki, vendar bo izboljšala okolje. Občina je lahko odgovorna za storitve, ki jih uporabljajo ljudje v okoliških občinah. Razen če se povrne celoten strošek takšnih storitev, občina zavrača subvencioniranje takšnih storitev z višjimi lokalnimi davki (Council of Europe 2010, 16).

Negativni stranski učinki:

- Medobčinsko povezovanje nosi tveganje – ta tveganja ne smejo nujno postati ovire, če so preprečene ali ustrezno vodene;
- Počasen postopek odločanja;
- Podvajanje stroškov in osebja;
- Demokratični primanjkljaj;
- Politični stroški sodelovanja (Council of Europe in drugi 2010, 21).

Pozitivni stranski učinki pa so:

- Medobčinsko povezovanje lahko pozitivno vpliva na prakso upravljanja v partnerju, saj vsak partner skuša posnemati najboljšo prakso drugih ali institucije medobčinskega povezovanja;

- Medobčinsko povezovanje lahko spodbudi bolj kooperativno politično kulturo, to je lahko še posebej koristno, če partnerske občine urejajo različne politične stranke; politične stranke se naučijo sodelovanja v skupnem interesu;
- Proces skupne vloge za sredstva EU ali državna, lahko pomaga razviti voljo in zmožnost vsake posamezne občine za partnerstvo z drugimi javnimi, zasebnimi in prostovoljnimi organizacijami;
- Medobčinsko povezovanje lahko da županu več časa, da se osredotoči na strateške odgovornosti, zmanjša zahteve za svoj čas od manjših vprašanj, ki postanejo odgovornost medobčinskega povezovanja;
- Medobčinsko povezovanje lahko zmanjša raven korupcije, ki izhaja iz uporabe osebnih podatkov povezane pri pridobivanju delovnih mest ali doseganju napredovanja v lokalni samoupravi;
- Partnerske občine lahko razvijajo večji občutek solidarnosti in to prispeva k izboljšanju družbenega okolja;
- Medobčinsko povezovanje lahko ustvari več priložnosti za vključevanje lokalnih organizacij v vladno lokalno samoupravo in prispevajo k izgradnji socialnega kapitala;
- Medobčinsko povezovanje lahko prinese priložnosti za sodelovanje v čezmejnem sodelovanju;
- Medobčinsko povezovanje spodbuja občine, naj raziščejo možnosti javnega in zasebnega partnerstva za posebne dejavnosti (Council of Europe in drugi 2010, 19).

2. 3. 2 Financiranje medobčinskega sodelovanja

Ključni so finančni vidiki medobčinskega sodelovanja. Proračunska vprašanja so pogosto dober razlog za začetek medobčinskega sodelovanja, zato so prihranki proračuna pogosto predpogoj za sodelovanje. Da bi dobili nadzor nad proračunskim prihrankom, je treba vedeti, kateri deli proračunskih vrstic so predmet znižanja stroškov. Ko se oceni proračun za novo vzpostavitev medinstitucionalnega sodelovanja, je pomembno določiti ključ za razdelitev stroškov med sodelujoče občine. Če stroški sodelovanja niso dobro vizualizirani, bo finančna razprava pomagala pri doseganju drugih bistvenih ciljev sodelovanja, kot je izboljšanje kakovosti in kontinuitete. Dodatno tveganje se pojavlja, ko je v zadnjem obdobju vzpostavitve sodelovanja jasno razvidna preglednost stroškov. Ko uresničitev medobčinskega sodelovanja ne uspe, je

večinoma posledica pomanjkanja preglednosti stroškov. Do takrat so preživele občine že veliko denarja, časa in truda v pripravi sodelovanja (Schep 2010, 50).

Financiranje je lahko glavni razlog za ustvarjanje ali ne-ustvarjanje medobčinskega sodelovanja. Združevanje več občin, ki bodo delile svoje vire in upravljale večje storitve ali infrastrukture je v teoriji "win-win" odločitev. Toda sodelovanje pri delitvi davčnega dohodka ni spontan politični odnos. Učinkovito delo skupaj zahteva veliko predpogojev – tako tehničnega kot psihološkega – ti niso vedno na voljo v lokalni samoupravi; zahteva strokovno znanje, ki ga zaposleni pogosto nimajo. Poleg tega ni enostavno organizirati skupnih dejavnosti, ki dejansko prihranijo denar. Morda bo strah, da bo medobčinsko sodelovanje nesimetrično in da bodo nekatere partnerske občine pridobile več – tudi v nedenarnih vidikih, kot je prepoznavnost – kot druge. Zato je najpomembnejše za vsakogar, ki želi spodbuditi politiko medsebojnega vplivanja na lokalno ali državno raven, da dokaže, da je skupni interes, da se vzpostavi način medobčinskega sodelovanja, ker a) vsi partnerji lahko pri določenih storitvah prihranijo denar in jih uporabljajo za izboljšanje druge storitve ali naložbe v infrastrukturo; b) odpre se možnost, da vlada zagotovi več denarja in druge vire, ter c) lahko oblikuje pogoje, potrebne za privabljanje investorjev (Council of Europe 2010, 75).

Medobčinsko sodelovanje samo po sebi ni proces varčevanja z denarjem, vendar ima potencialno finančno pomoč prednosti. Medobčinsko sodelovanje lahko partnerskim občinam omogoči, da:

- Delite administrativne stroške (na primer strokovnega osebja in opreme v skupnem lokalnem davčnem uradu);
- Z ekonomijami obsega zmanjšajte stroške na enoto in izboljšajte kakovost storitev pri uporabi opreme in usposobljenega osebja;
- Privabiti investicijske sklade, rezervirane za projekte določene minimalne velikosti (na primer strukturni ali predpristopni skladi EU za obsežna odlagališča ali naprave za čiščenje odplak);
- V nekaterih državah privabiti dodatno nepovratno pomoč, ki je ponujena kot spodbuda za sodelovanje (na primer za kritje stroškov pripravljalnih študij ali začetnih oprem);
- Povečati gospodarsko uspešnost z usklajenih načrtovanjem in varstvom okolja (Council of Europe 2010, 76).

2. 3. 3 Oblike povezovanja

Določena pokrajina se ustanovi, spremeni ali ukine z zakonom na podlagi odločitev občinskih svetov, ki so sprejeti z dvotretjinsko večino vseh članov. O odločitvi občinskega sveta se lahko izvede referendum. Odločitev o vključitvi občine v pokrajino je na referendumu sprejeta v primeru, če se za to odloči večina volivcev. Občina lahko izstopi iz pokrajine z odločitvijo sveta občine. O odločitvi sveta občine se v občini lahko izvede referendum (Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor 2012).

Eno izmed oblik povezovanja je tudi ustanavljanje skupnih občinskih uprav, pri kateri gre za sodelovanje med dvema ali več občinami. Vlaj (2006, 196) pravi, da gre v tem primeru za oblikovanje aparata, ki se ukvarja z upravnimi nalogami.

V zadnjih letih je postal predmet združevanja v Sloveniji intenzivne razprave. Obstajajo številni razlogi za združitev občin, na primer mnoge od 212 občin ne morejo opravljati nalog, določenih z ustavo in zakonodajo (notranji razlogi), Kongres lokalnih oblasti pa je priporočil, naj Slovenija spodbuja združitev kjer je potrebno. V letu 2013 je minister, zadolžen za lokalno samoupravo razburil predstavnike občin s svojo izjavo, da bi v Sloveniji lahko sodelovali s samo stotimi občinami. Po tem, v oktobru 2013, je vlada pripravila tako imenovane odhodne točke za pripravo strategije za razvoj lokalne samouprave Republike Slovenije, v kateri so bili medobčinsko povezovanje in prostovoljni pristop občinam in ministrstvo je bilo dolžno pripraviti predlog za teritorialno reformo lokalne samouprave in okvir za združevanje občin. Nova koalicija je v koalicijski pogodbi (2014-2018) poudarila: a) medobčinsko povezovanje, b) združitev občin, c) vzporedno izvajanje reform državne uprave in lokalne samouprave, ter č) interesna združenja občin kot obliko medobčinskega povezovanja (Rakar in drugi 2015, 195).

2. 3. 4 Financiranje občin

Gospodarska kriza, ki se je začela leta 2008, je močno prizadela številna razvita gospodarstva. Ta kriza je povzročila resne napetosti v javnih financah, ki so vplivale na države južne Evrope in Irske v evrskem območju. Medtem, ko so usmeritve primanjkljaja pomembne na ravni države

(po maastrichtskih merilih) za stabilnost javnih financ, imajo te omejitve močan učinek na lokalni ravni, saj je veliko enot centralne ravni države, ki se soočajo z bolj omejenim davkom, določile stroge cilje glede primanjkljaja osnovne in močnejše davčne konkurence. Zahteve Evropske komisije glede konkurence v storitvah splošnega gospodarskega pomena vplivajo na lokalno samoupravo zlasti zaradi varčevanja. Politika, ki se tradicionalno predlaga za zmanjšanje stroškov je konsolidacija občin. Čeprav je to lahko bodisi obvezno bodisi prostovoljno, je v praksi večina primerov po vsem svetu imela obvezni značaj, glede na nepripravljenost občin, da se združijo. Vendar pa rezultat za zmanjšanje stroškov zaradi združevanja niso dosegli pričakovanj, prihranek stroškov je izjema in stroški pogosto rastejo zaradi konsolidacije. Brez prihrankov pri stroških je običajen rezultat, ki ga najverjetneje najdejo empirične študije, izvedene v različnih državah po svetu (Bel in E. Warner 2014, 52).

Druga politika, ki naj bi obravnavala probleme obsega, je privatizacija izvajanja storitev. Tudi tukaj so rezultati in prihranki stroškov mešani in so posledica pomanjkanja konkurence, zgodnje izčrpanje ekonomije obsega in neustrezno pred in po obračunu stroškov. Večina študij odkrije manj pogostih pogodb v majhnih in podeželskih občinah. Videti je, da so podeželja bolj nenaklonjena, ker transakcijski stroški ne nadomeščajo potencialnih izboljšav učinkovitosti na majhnem obsegu, in ker je na malih in podeželskih območjih na voljo manj zasebnih ponudnikov. V tem kontekstu je zanimivo in pravočasno analizirati potencial, ki ga medobčinskim sodelovanjem ponuja občina, z namenom izboljšanja učinkovitosti javnih storitev. Sodelovanje je prejelo veliko manj pozornosti kot privatizacija, literatura pa je še vedno redka glede na stroške vrednotenja. Predlagali so, da bi majhne občine lahko uporabile posebne dogovore za skupno ukrepanje nujenja storitev, ko je občinska meja neobčutljiva. Poleg tega lahko to pomaga manjšim občinam pri omejenih vodstvenih in tehničnih zmožnostih, pa tudi občinam pomaga pri soočanju s problemi fiskalnega stresa. Dostava skupnih storitev je razširjen pojav in je zlasti v majhnih občinah. Vendar sistematični dokazi o razmerju med medobčinskim sodelovanjem in stroški so skromni in protislovni ter dokazujejo njegovo vlogo pri spodbujanju regionalnega usklajevanja, ki je enako omejena (Bel in E. Warner 2014, 52–53).

18. člen ZFO zagotavlja, da se morajo občinam za sofinanciranje zagotoviti dodatna sredstva iz državnega proračuna (ZFO, 18. člen). Določijo se tudi naloge ali programi iz pristojnosti občin (ZFO, 19. člen).

Problematika financiranja je tudi zadolževanje občin. Le-te se smejo zadolževati z izdajo vrednostnih papirjev, ki so v skladu z zakonom. Dolgoročno zadolževanje občin lahko poteka za investicije, ki jih potrdi občinski svet (Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor 2012). V letih 2006 in 2007 je bilo prvič realizirano sofinanciranje s strani države (Lavtar in Žohar 2008).

2. 3. 5 Velikost občin

Na slovenskem se alpski svet stika s kraškimi, oba pa tudi s panonskim. Pretežno imamo gorata območja, vasi se nahajajo po gorah in dolinah, med njimi pa so kar velike razdalje in tudi višinske razlike (Brezovšek 2005, 71). Vlaj (2011, 1) navaja, da območje občin variira med 7 km² in preko 500 km².

Za manjše občine velja, da ne morejo dovolj kakovostno opravljati svojih nalog, ker nimajo dovolj sposobnega kadra, niti finančnih sredstev. Država zaradi tega velike projekte opravlja kar sama, ali pa jih dodeli širšim lokalnim skupnostim. To pa vsekakor pomeni, da se zaradi vztrajanja na majhnih lokalnih skupnostih krepi centralizem (Pusić in drugi 1988, 280). Stane Vlaj (v Cerar 2013) pravi, da če bi imeli pokrajine, bi bila problematika manjših občin bistveno manjša, saj bi pokrajine prevzele naloge, ki presegajo njihove zmogljivosti.

Tabela 2.2: Prebivalstvo po velikostnih razredih naselij, 1. januar 2016

	Naselja		Prebivalstvo	
	število	%	število	%
Velikostni razredi naselij po številu prebivalcev				
Skupaj	6.036	100,0	2.064.188	100,0

0	59	1,0	0	0,0
1-24	729	12,1	9.876	0,5
25-49	883	14,6	32.585	1,6
50-99	1.262	20,9	91.298	4,4
100-199	1.426	23,6	201.140	9,7
200-499	1.101	18,2	332.574	16,1
500-999	357	5,9	244.392	11,8
1.000-4.999	180	3,0	355.266	17,2
5.000-9.999	23	0,4	154.076	7,5
10.000-49.999	14	0,2	267.636	13,0
50.000+	2	0,0	375.345	18,2

Vir: Statistični urad Republike Slovenije (2017).

Prvega januarja 2016 je v Sloveniji živel 2.064.188 prebivalcev v 5.977 naseljih; 59 naselij je bilo brez prebivalcev. Kar 23,6 % naselij je takšnih, v katerih živi 9,7 % prebivalstva, samo dva naselja pa sta takšna, v katerih živi 18,2 % prebivalstva.

2.3.6 Načelo subsidiarnosti in decentralizacije

Izvajanje decentralizacije poteka na dva načina in sicer na birokratskega, to pomeni, da organe postavlja in zamenjuje centralna oblast in pa demokratičnega, kjer organe voli prebivalstvo, ki so potem pod njihovo oblastjo – to decentralizacijo imenujemo samouprava. Pomen decentralizacije je v prenosu zadev s centralnih državnih organov na organe lokalne samouprave (Djurić Drozdek in Bojnec 2010, 38).

Decentralizacija tako označuje predvsem političen proces, ne pa le administrativno decentralizacijo, saj gre v tem primeru predvsem za prenos funkcije odločanja iz višje na nižje ravni. Država še vedno zadrži nadzor nad zakonitostjo opravljanja nalog v lokalni skupnosti, torej se ne umakne popolnoma. Zakonodajni organi morajo upoštevati ustavne določbe nanašajoče na lokalno samoupravo ter tudi na različne mednarodne pogodbe, ki urejajo lokalno samoupravo (Virant 1998, 161).

Velike razlike se pojavljajo v stopnji finančne (de)centralizacije občin. Stopnja centralizacije lokalnih ravni se običajno meri z uporabo javnih izdatkov in prihodkov zbranih na lokalni ravni kot delnice BDP. V Sloveniji so v letu 2013 javni prihodki na lokalni ravni dosegli 9,5 % BDP, kar znaša približno eno petino vseh javnih prihodkov (Rakar in drugi 2015).

Subsidiarnost ima dva različna pomena. Prvi pomen se nanaša na nekaj dodatnega, to se uporablja v primeru, ko manjkajo nekateri pogoji. Drug pomen se navezuje na pomoč. Tako se prvi pomen uporablja v evropskih teorijah države, ko bi bilo treba vedno začeti z neko manjšo skupino ali celo s posamezniki, drug pomen pa se nanaša na pomoč družbe posameznikom (Brezovšek in Kukovič 2012, 49).

Načelo subsidiarnosti omogoča razvoj in se lahko prilagajajo raznovrstnim razmeram v določeni državi. Načelo spoštuje dostojanstvo in odgovornost posameznika, ki tvori neko družbo. Prednost daje bazi pred vrhom in zahteva, da se zadeve, ki se bodo bolj uspešno rešile na nižji ravni, na to tudi prenesejo (Djurić Drozdek in Bojnec 2010, 39).

Tudi Evropska listina podpira načelo subsidiarnosti, ki določa, da lokalne skupnosti opravljajo naloge v lastni pristojnosti in v korist prebivalstva. Lokalne skupnosti tako prilagodijo izvajanje nalog razmeram na lokalni ravni in pri sprejemanju odločitev lahko povedo svoje lastno mnenje (Grad in drugi 1999, 420). »Načelo subsidiarnosti tako meri, presoja rezultate družbenega življenja. V tem smislu je načelo subsidiarnosti formalni, normativni standard, katerega ključni kriterij omejuje pomoč na mnogih področjih« (Brezovšek in Kukovič 2012, 50).

2. 3. 7 Prakse povezovanja iz tujine

Sodelovanje pri zagotavljanju storitev je koncept, ki zajema različne oblike. Avtorji poudarjajo avtonomijo, razumljeno kot enostavnost vstopa in izstopa iz sporazuma o sodelovanju, kot ključno razsežnost za razmejitev različnih vrst sodelovanja. V Evropi so takšne vrste sodelovanja lahko v obliki skupnih korporacij ali upravnih organizacij, v katerih imajo različne občine vključena lastništva, kot je na primer na Norveškem, Finskem, Španiji, Nizozemskem in v Italiji (Bel in E. Warner 2014, 53).

Sodelovanje lahko skupaj pripravi storitev ali več storitev, ki ga sklenejo z enim od članov ali sklenejo pogodbo z zunanjimi strankami – za dobiček ali neprofitno. Zanimivo je, da je medletno sklepanje pogodb zelo redko v Evropi. Na primer, to praktično ne obstaja v Španiji, v drugih primerih je malo pomembno, kot na Nizozemskem, kjer le 4 odstotke občin sklene zbiranje trdnih odpadkov do sosednjih občin, medtem ko 15 odstotkov občin uporablja medobčinsko sodelovanje s skupnim izvajanjem nalog. Nasprotno, medvladno pogodbeno sodelovanje je v ZDA najpogostejše kot skupna proizvodnja. Sodelovanje je pogosto izvajanje višje stopnje lokalnih vlad, kot so okrožja v ZDA, comarcas v Španiji in communautés de communes v Franciji. Španske comarcas se financirajo z regionalnimi in prostovoljnimi občinskimi transferji, za razliko od francoskih komunitet de communes, ki uživajo neposredne davčne pristojnosti. V Španiji in Franciji so predstavniki vodstvenih teles skupnega organa ustanovljeni iz lokalnih svetov, in ta zadnja ohranja avtoriteto v zvezi z lokalno skupnostjo storitev. Tako lahko prekinejo sodelovanje brez pomembnih transakcijskih stroškov ali časa omejitve. V ZDA je izhod tudi možnost in sposobnost vzdrževanja se dogovori o skupnih storitvah, sčasoma izpodbijajo s preusmeritvijo interesov sestavnih delov partnerjev. Za reševanje te skrbi so nekatere države ustvarile subjekte, in zagotavljajo usklajevanje ter tehnično pomoč partnerskim občinam, kot je regionalna organizacija svetov v Avstraliji, regionalnih okrožij v Britanski Kolumbiji in odbori zadruga izobraževalne storitve v New Yorku. Kar zadeva stopnjo institucionalizacije, se sodelovanje giblje od neuradnih do formalnih dogovorov. Med formalnimi lahko razlikujemo med stalnimi birokratskimi organizacijami in pogodbenimi sporazumi. Kar zadeva vrsto opravljenih nalog, lahko sodelujejo dogovori o sodelovanju v naravi (neposredno opravljanje storitev) ali usklajevalne narave (npr kot vlade Sveta). Kar zadeva količino opravljenih funkcij, so lahko enopomenski ali večnamenski. Nazadnje, upravni odbori se lahko oblikujejo od izvoljenih predstavnikov ali imenovanih menedžerjev (Bel in E. Warner 2014, 54).

Zanimivo je, da je neformalno sodelovanje v Evropi manj pogosto kot v ZDA. Neformalno sodelovanje je pogosto na območjih, kjer je moč v ZDA občinska, medtem ko je moč v večini držav EU regionalna ali osrednja. Zato je neformalno sodelovanje bolj pomembno vprašanje v ZDA. To nam pomaga razumeti, zakaj evropski znanstveniki načeloma niso pozorni na neformalno sodelovanje, in zakaj javna politika razpravlja in raziskuje o medobčinskem sodelovanju v Evropi, ampak ne obravnavajo pomislekov, povezanih z pravičnostjo in regionalizmom, kar je pomembno v ameriških raziskavah. Tudi če vlade višje stopnje zagotovijo spodbude ali pravni okvir za sodelovanje, je sodelovanje lokalnih vlad prostovoljno.

Možnost izhoda je pomembna značilnost sodelovanja in enostavnost izhoda je različna po vrstah sporazumov o sodelovanju. Izhod je najlažji pri pogodbenih dogovorih in v *communautes de communes* in *comarcas* (kjer občine lahko zapustijo sodelovanje za določeno storitev, ampak ostanejo člani institucije), in ima več omejitev v stalni birokratski organizaciji (skupna proizvodnja in lastništvo) in v skupnem nakupu (če ni velike naložbe v potopljenem kapitalu). V praksi najtežji sporazumi o sodelovanju in izhodih so okrožja in oblasti, kjer so bile ločene vlade ustanovljene z posebnim namenom urejanja sodelovanja. V Evropi imajo vlade pristojnosti, ki so bile določene obvezno z nacionalnimi ali regionalnimi zakoni. Lokalne oblasti lahko opravljajo storitve zunaj svoje pravne obveznosti, vendar se ne morejo izogibati zagotavljanju osnovnih storitev. Nasprotno, distribucija pristojnosti v ZDA se razlikuje glede na državo, številne lokalne službe pa so neobvezne. Skupna proizvodnja po občinah je veliko manj pogosta, da jih je treba uveljaviti kot v nekaterih evropskih državah. To pojasnjuje, zakaj se kapital in eksternost nanašata na to, kdo vodi velik interes ZDA za sodelovanje, niso osrednji pomisleki evropske literature (Bel in E. Warner 2014, 54–55).

V nekaterih državah je medobčinsko povezovanje relativno nerazvito, ker so občine že precej velike (Skandinavija, Velika Britanija). V nekaterih drugih državah je pojem lokalna samouprava nekaj novega, decentralizacija ni visoka in tudi ni nobene resnične politike za spodbujanje povezovanja (Srbija, Hrvaška), kultura partnerstva med javnimi ali zasebnimi subjekti je omejena in sprejemanje pobud je oteženo (Council of Europe in drugi 2010, 24).

Poznamo različne vrste medobčinskega povezovanja, in sicer se razvoj povezovanja razlikuje od države do države. Nekaj teh razlik izhaja iz kulture, tradicije in vzorcev tveganja: a) v nekaterih državah je avtonomija občine nedavna in se je družba medobčinskega povezovanja razvila s pobudami posameznih županov in ne kot rezultat vladne politike (Madžarska in Bolgarija), b) v nekaterih državah je občinska avtonomija močnejša od zgodovinske politične perspektive in medobčinsko povezovanje je bil edini način za majhne občine, da bodo številne storitve učinkovito narejene (Francija), c) v nekaterih državah so občine velike, medobčinsko povezovanje pa ima le omejeno vlogo (Velika Britanija) in č) v državah, ki prihajajo iz konfliktnega obdobja, je lahko zlasti medobčinsko povezovanje težko in mora začeti s pobudami, ki gradijo zaupanje (Council of Europe in drugi 2010, 12).

Povezovanje občin v Avstriji poteka v okviru zvez in združevanj občin, v okviru občinskega predstojništva, kar slovenska zakonodaja ne pozna in drugi, ki so v Sloveniji manj poznane, a

imajo mnogo sličnosti z ureditvijo v Sloveniji. V avstrijski zvezni ustavi je v 115. členu navedeno, da Avstrijsko združenje občin in Avstrijsko združenje mestnih občin zastopata interese občin. Oba združenja imata pravico predlagati skupno tri predstavnike (eden je predlagan s strani dežele) v Odbor regij pri Evropski uniji. Za povezovanje občin je pomemben 116. člen zvezne ustave, ki vsebuje določbe o zvezah občin. Da bi bile naloge čim bolj uspešno opravljene, se lahko občine z dogovorom povežejo v zveze občin, k temu pa mora dati dovoljenje nadzorni organ. Za smotrno opravljanje nalog se lahko z zakoni predvidi povezovanje v zveze občin, vendar ne sme biti ogrožena funkcija občine kot samoupravnega telesa in upravnega okoliša. Organizacijo zveze občin uredi deželna zakonodaja (Grafenauer 2004).

Zakon predvideva posebno obliko povezovanja med občinami in sicer gre za upravno skupnost, za katero se občine dogovorijo. To niso pravne osebe, naloge opravljajo le v imenu vsake posamezne občine, ki je članica upravne skupnosti. Namen tega povezovanja je bolj varčno in smotrno opravljanje enakovrstnih nalog iz lastnega in prenesenega delovnega področja. Z dogovorom o ustanovitvi upravne skupnosti se opredelijo naloge, oblikuje se kolegijski organ, ki opravlja skupne naloge, določi se predstojnika urada upravne skupnosti. Dogovor za izvrševanje nalog potrdi kolektivni organ in pa vodstvo urada upravne skupnosti. Določi se tudi, v kakšnem obsegu občine krijejo stroške novonastale upravne skupnosti, na kakšen način lahko občina izstopi in kako preneha delovanje upravne skupnosti. Dogovor odobri deželna vlada. Dogovor mora slediti zakonsko določenemu namenu skupnosti. Za izstop potrebuje občina dovoljenje deželne vlade, ki pa da to dovoljenje samo v primeru, če z izstopom občina ne ogrozi skupno izvajanje nalog ostalih občin, povezanih v upravni skupnosti (Grafenauer 2004).

Povezovanje občin postaja v zadnjih letih sestavni del varčevalnih načrtov in ukrepov nekaterih evropskih držav. V Italiji so tako načrt za odpravo občin z manj kot 1.000 prebivalci kot del varčevalnih ukrepov iz leta 2011 opustili v prid večjemu sodelovanju med občinami. Tako so morale občine z manj kot 5.000 prebivalci v letu 2013 začeti skupno zagotavljati storitve javnega pomena. Vlada je v Angliji pozvala okrožja k skupnemu zagotavljanju storitev na področju ravnanja z odpadki in oskrbe z vodo. Portugalska je leta 2011 odpravila nekatere okraje, reforma pa bo okrepila pristojnosti in finančne vire za 23 medobčinskih skupnosti in dve metropolitanski območji. V Franciji je bila leta 2010 uvedena teritorialna reforma, tako da je bil leta 2012 načrt za medobčinsko sodelovanje končan v dveh tretjinah francoskih

departmajev. Na Nizozemskem se pa združevanje uprav spodbuja z oblikovanjem skupnih storitvenih centrov (Žohar 2015, 65).

Od konca osemdesetih let se je slovenska občinska struktura soočala s sistematično razdrobljenostjo. Število občin se je trikrat povečalo v primerjavi z letom 1989. Na primer Slovaška ni nikoli doživela tako intenzivnega fragmentacijskega vala, njeno ozemlje je zelo razdrobljeno. Najnižje število občin je bilo doseženih leta 1989, vendar se je nekaj let kasneje povečalo na 2891. Kljub dejstvu, da se je skupno število občin povečalo, to ni bilo enostavno in postopno povečevanje. Brandenburg je bil razdrobljena občinska teritorialna struktura v poznih osemdesetih letih, sestavljen iz skoraj 1800 občin. Z vrsto reformnih korakov, vključno s splošno teritorialno reformo leta 2003, se dramatično zmanjša število njenih občin. V Brandenburgju in na Slovaškem sama ustava zagotavlja uporabo medobčinskega povezovanja. Vlada v Nemčiji se lahko samostojno odloča o sodelovanju z drugimi lokalnimi oblastmi in o obliki, v kateri izpolnjujejo svoje javne naloge (na primer sam lokalni organ, podjetja v občinski družbi, sklepanje pogodb ali medobčinsko povezovanje). Na Slovaškem ustava podobno vsebuje izrecne določbe v zvezi z medobčinskim povezovanjem. V vseh treh primerjalnih primerih vsebujejo splošni akti o lokalni samoupravi določbe, osredotočene na medobčinsko povezovanje. Na Slovaškem je vsaka lokalna vlada pooblaščen za sodelovanje z drugimi teritorialnimi ali upravnimi enotami (Franzke in drugi 2016, 86–90).

Teles (2016) na kratko, a zelo učinkovito opozarja, zakaj je preučevanje upravljanja in medobčinskega povezovanja pomembno za sodobno javno upravo. Trdi, da mesto in identiteta igrata pomembno vlogo v javnem redu. Preprosto povedano, lokalno je tam, kjer živimo vsak dan z drugimi ljudmi in kjer nam je večina osnovnih storitev zagotovljena. Po mnenju Telesa je pomembnost preučevanja medobčinskega povezovanja, zlasti v primerjalnem kontekstu, velika in se pojavlja v raznolikosti institucionalne ureditve, kulturne in upravne tradicije, različne družbene funkcije in različne pristojnosti v vsakem primeru (Teles 2016, 58).

Lokalne vlade v ZDA zaznamuje politična razdrobljenost. To ustvarja probleme usklajevanja in učinkovitosti, tako na ravni mest in podeželskih območij. Čeprav je politična konsolidacija redka, je prostovoljno sodelovanje med občinami precej pogosto. Medobčinsko sodelovanje je že dolgo časa pogosta oblika proizvodnje javnih storitev v ZDA. Sodelovanje po neposredni javni produkciji in privatizaciji je tretja najpogostejša oblika za proizvodnjo javnih storitev. Ena od prednosti sodelovanja je, da lahko lokalne vlade dobijo ekonomijo obsega, tudi če so majhne.

Vlada ohranja javni nadzor nad izvajanjem storitev, skupnosti pa ohranjajo svojo lokalno identiteto. Pripomoček k politični konsolidaciji, kjer je mogoče identificirati lokalno identiteto, je sodelovanje bolj priljubljena alternativa. Privatizacija bi bila še ena alternativa, vendar se v tem primeru nadzor prenese v zasebni sektor in privatizacija zahteva trg zasebnih ponudnikov, ki ni vedno prisoten, zlasti na podeželju. V ZDA imajo problem s politično razdrobljenostjo. Po amerškem popisu vlad imajo 39.000 lokalnih vlad in večina teh (22.000) je pod 2.500 prebivalcev. Vlade na podeželju so premajhne, da uživajo ekonomijo obsega pri zagotavljanju storitev in imajo težave pri privabljanju tehničnih storitev. V mestnih območjih politična razdrobljenost ustvarja težave z regionalnim usklajevanjem in neenakostjo glede kakovosti in količine javnih dobrin v njihovi regiji. V svetu, kjer mesta igrajo pomembno vlogo v svetovni konkurenčnosti, je to pomanjkanje usklajevanja v metropolitanskem merilu velik problem. Na podeželskih območjih je decentralizacija povzročila manj nacionalne pozornosti regionalnim kapitalom in občine uporabljajo sodelovanje kot odziv. Tako v mestih kot na podeželskih ravneh je sodelovanje politika in praksa, ki uživata precejšnjo politično podporo (E. Warner 2015).

2. 4 Skupne občinske uprave

Od vseh oblik medobčinskega sodelovanja, ki jih najdemo v Sloveniji, je ustanovitev skupne občinske uprave bila razkrita kot najbolj razširjena (Rakar in drugi 2015).

Skupne občinske uprave se ustanovijo za različna delovna področja, za katere se predvideva, da bi bilo veliko ceneje in učinkovitejše, če bi jih občine skupaj izvedle (Vlaj 2006, 196). Glavni motiv za povezovanje občin je želja po uspešnosti upravljanja, da se naloge izvajajo odgovorno in učinkovito (Žohar 2010b, 90). Uspešni dogovori med župani so privedli do tega, da so se iz formalne možnosti realizirale konkretne aktivnosti. Uspešen razvoj skupnih občinskih uprav so zagotovili tudi vsi zaposleni v upravah, ki se srečujejo z občani na dnevni bazi in njihovimi problemi (Lavtar in Žohar 2008).

V Tabeli 2.2 so predstavljene prednosti, slabosti, možnosti in grožnje ustanovitve novih organov skupne občinske uprave. Kot veliko prednost velja omeniti predvsem stroškovno učinkovitost, saj gre za zmanjšanje stroškov, pa tudi za višjo kakovost dela. Velika slabost oziroma pomanjkljivost je usklajevanje projektov, kjer gre za dogovor med občinami in za

sprejemanje kompromisov. Glede možnosti velja omeniti širitev na druge naloge, kar je dobro, saj na takšen način občine gledajo tudi v prihodnost in njihov razvoj.

Tabela 2.3: SWOT analiza ustanovitve novih organov skupne občinske uprave

<p>Prednosti:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ stroškovna učinkovitost ▪ preglednost in kakovost ▪ izmenjava najboljših praks ▪ boljša zakonodaja ▪ strokovna specializacija 	<p>Slabosti:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ pogoste spremembe v državni zakonodaji in pozna izdaja sekundarne zakonodaje ▪ human resource management (motivacija, usposabljanje) ▪ usklajevanje projektov ▪ nezaupanje med občinami ▪ pomanjkanje zanimanja za naloge, ki jih država ne sofinancira ▪ periodična preobremenitev dela
<p>Možnosti:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ usmerjenost k najvišjim in najnovejšim standardom kakovosti pri izvajanju politike ▪ regionalno načrtovanje ▪ učinkovito zbiranje sredstev EU ▪ širitev na druge naloge 	<p>Grožnje</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ nerazumevanje državne in lokalne zakonodaje ▪ politični, gospodarski in drugi pritiski na javne uslužbence ▪ lobiranje ▪ zamude in neodgovornost državnih organov ▪ morebitno povišanje stroškov

Vir: Rakar in drugi (2015).

2. 4. 1 Organi ustanovljeni znotraj skupnih občinskih uprav

Tabela 2.4: Seznam skupnih občinskih uprav

številka SOU	sedežna občina	področje	število občin
1	Beltinci	Medobčinski inšpektorat	5
2	Dolenjske toplice	Medobčinski inšpektorat in redarstvo	4
3	Jesenice	Medobčinski inšpektorat in redarstvo	4

4	Lendava	Organ skupne občinske uprave	3
5	Ptuj	Skupna občinska uprava občin v spodnjem Podravju	22
6	Rogaška slatina	Medobčinski inšpektorat in redarstvo	3
7	Grosuplje	Medobčinski inšpektorat in redarstvo	3
8	Šmarje pri Ješah	CZ in požarna varnost	6
9	Tabor	Skupna občinska uprava	2
10	Trzin	Medobčinski inšpektorat in redarstvo	6
11	Velenje	Medobčinska inšpekcija, redarstvo in varstvo okolja	15
12	Velenje - Saša	Urad za okolje in prostor Saša regije	9
13	Vojnik	Medobčinski inšpektorat in redarstvo	8
14	Vrhnika	Medobčinski inšpektorat in redarstvo	8
15	Maribor	Medobčinski inšpektorat in redarstvo	18
16	Ribnica	Medobčinski inšpektorat in redarstvo	5
17	Bovec	Medobčinska uprava	4
18	Slovenj Gradec	Urad za pripravo projektov in občinske redarske službe	7
19	Slovenske Konjice	Medobčinski urad	3
20	Moravske toplice	Medobčinska inšpekcija in redarstvo	10
21	Ormož	Medobčinska uprava	3
22	Dravograd	Medobčinski inšpektorat Koroške	12
23	Šentjernej	Medobčinska inšpekcija in redarstvo	4
24	Ljutomer	Medobčinska inšpekcija in redarstvo	5
25	Litija	Medobčinska inšpekcija in redarstvo	4
26	Postojna	Medobčinska inšpekcija in redarstvo	5
27	Sežana	Medobčinska inšpekcija in redarstvo	4
28	Sežana	Medobčinska notranja revizijska služba	4
29	Kranj	Medobčinski inšpektorat Kranj	7
30	Jesenice	Notranja revizijska služba	5
31	Črnomelj	Medobčinska inšpekcija in redarstvo	3
32	Krško	Medobčinski inšpektorat – skupni prekrškovni organ	5
33	Celje	Medobčinska inšpekcija in redarstvo	4
34	Šempeter Vrtojba	Medobčinska uprava	4
35	Slovenska Bistrica	CZ in požarna varnost	2
36	Trbovlje	Medobčinska inšpekcija in redarstvo Zasavje	3
37	Poljčane	Medobčinski inšpektorat in redarstvo	3
38	Kostel	Medobčinska uprava občin Kostel in Osilnica	2
39	Bled	Medobčinski inšpektorat in redarstvo	3
40	Kranj	Skupna služba notranje revizije Kranj	4
41	Gornja Radgona	Medobčinski inšpektorat in redarstvo	3
42	Mokronog	Skupna občinska uprava Mirnska dolina	4
43	Maribor	Medobčinski urad za varstvo okolja in ohranjanjem narave	4

44	Vojnik	Skupna občinska uprava občin Dobrna, Vitanje in Vojnik	3
45	Nova Gorica	Medobčinska uprava MO Nova Gorica in občine Brda	2
46	Idrija	Medobčinski inšpektorat občin Idrija in Cerklje	2
47	Ravne na Koroškem	Medobčinska uprava občin Mežiške doline	4
48	Kočevje	Medobčinski inšpektorat in redarstvo občin Kočevje, Koste in Osilnica	3
49	Piran	Medobčinski inšpektorat in redarstvo občine Piran in občine Ankaran	2
50	Grosuplje	Medobčinski razvojni center občin Grosuplje, Ivančna Gorica in Trebnje	3

Vir: Povzeto po Ministrstvu za javno upravo (2017b).

V tabeli lahko opazimo, da je občina Slovenske Konjice z ostalima dvema občina, edina skupna občinska uprava v Sloveniji, ki se imenuje Medobčinski urad. Velika večina ostalih občin imajo v sklopu skupne občinske uprave Medobčinski inšpektorat in redarstvo oziroma Medobčinsko inšpekcijo in redarstvo. Zanimiv je tudi Ptuj, ki ima v sklopu skupne občinske uprave občin v spodnjem Podravju kar 22 občin.

Žohar (2012, 137) navaja, da je smiselno razvijati medobčinsko sodelovanje in združevanje tudi na področjih, ki jih država ne sofinancira, jih je pa smiselno in racionalno izvajati v navedeni organiziranosti.

3 POVEZOVANJE OBČIN V SLOVENIJI

3.1 Splošna analiza Medobčinskega urada

Danes vedno več občin po vsem svetu sodeluje med seboj. Takšna partnerstva je treba skrbno načrtovati in tudi načrtovati njihovo uspešnost. Da bi razumeli, kako je lahko medobčinsko sodelovanje organizirano na najučinkovitejši način, je potrebno, da se razume, zakaj bi na prvem mestu občine sploh morale sodelovati. Trend decentralizacije znotraj vlad je opazen po vsem svetu. Občinska vlada postane močnejša raven celotne vlade in zagotavlja skupnosti velik del svojih izdatkov. Čeprav je to najverjetneje najučinkovitejši način za organizacijo vlade za nekatere naloge, s katerimi se soočamo, obstaja več primerov, v katerih je lahko občina premajhna za dobavo določenega blaga ali storitev, ali pa je lahko veliko učinkovitejša, ko je služila večjemu delu države. Očitno se lahko doseže sodelovanje s sodelovanjem z drugimi občinami v takih primerih. Možno je tudi, da so projekti preprosto preveliki, da bi lahko obravnavali le eno občino zaradi visokih stroškov, visokega tveganja ali geografske strukture, ki jo projekt vključuje. V tem primeru se ne postavlja vprašanje, ali je treba doseči sodelovanje s sodelovanjem, vendar ali lahko zadruga ustvari projekte, ki so bili drugače nemogoči (Schep 2010, 9).

Pri medobčinskem uradu gre za »obliko interesnega sodelovanja in povezovanja občin in drugih subjektov, pomembnih za razvojno partnerstvo, predstavlja velik prispevek k delovanju regije in je kot tak primeren, priporočljiv in učinkovit način dela, ki predstavlja novo kakovost v organiziranosti razvojne regije« (Občina Slovenske Konjice 2011).

Edino merilo za ustanavljanje skupnih uprav ne bi smela biti samo zagotovitev dodatnih sredstev, ampak tudi opravljanje tistih nalog, ki se lahko racionalnejše in učinkovitejše opravlja v eni upravi, še posebej zaradi zagotavljanja ustreznega kadra, kar posledično prispeva tudi k zmanjševanju stroškov za zaposlene v določeni občini (Lavtar in Žohar 2008).

Pomemben razlog za medobčinsko sodelovanje je tudi obvladovanje tveganj. Tveganje upravljanja je politika, ki poskuša zmanjšati, spremljati in nadzirati verjetnost in/ali vpliv nesrečnih dogodkov. Vsak projekt, ki se začne, vsebuje določeno verjetnost, da bo uspelo in, po drugi strani, možnost neuspeha. Če je to priložnost izgube, ko projekt ne uspe, je to velika stvar glede na proračun, ki ga ima občina in da je tveganje takšnega projekta lahko deljeno z drugimi. Več občin, ki se povezujejo, imajo večji proračun. Večji proračun pomeni, da relativno tveganje projekta postane manjše. To je posledica dejstva, da potencialne izgube (in dobički) postanejo manjši v primerjavi s celotnim proračunom. Če so občine imele vse možnosti za izgubo in dobičke, bi bil njihov izid veliko bolj zanesljiv (Schep 2010, 11).

Medobčinska skupnost naj bi načeloma spodbujala sodelovanje med občinami, zagovarjala skupne interese itd. V praksi je včasih sodelovanje onemogočeno, saj občine velikokrat tekmujejo med sabo. To je kar pogost primer med osrednjo občino in primestnimi občinami. Takšni spori zahtevajo veliko usklajevanja in so načeloma povezani z visokimi stroški (Žohar 2015, 66).

»Tisti, ki so zaposleni v majhnih občinah, morajo večinoma poznati zelo širok spekter nalog, kar je ob omejenih proračunskih sredstvih vzrok da ima precej majhnih občin težave pri zaposlitvi kvalitetnih kadrov« (Žohar 2010a, 115). Ni potrebno, da je urad skupne občinske uprave voden s strani večje občine. Večina večjih občin je sama sposobna učinkovito opravljati večino nalog, poglavitni motiv za ustanavljanje medobčinskih uradov pa je v tem, da se na takšen način pridobi sofinanciranje s strani države (Žohar 2010a, 117).

Značilnosti medobčinskega povezovanja so naslednje:

- medobčinsko povezovanje je med dvema oziroma običajno med več občinami skupaj;
- s sodelovanjem se partnerske občine strinjajo, da bodo sodelovale pri stroških, da bi ustvarili nove ugodnosti za vsako od njih, ki bi bili brez izoliranega in enostranskega delovanja;
- skupna prizadevanja se lahko nanašajo na eno ali več področij, ki spadajo v okvir pravnih pristojnosti občin;
- sodelovanje ima stroške za vsako občino partnerico, potrebuje prizadevanja, finančne prispevke in delitev sredstev;
- medobčinsko povezovanje je rezultat preudarne odločitve in ne le mehanskega izvajanja zakonske določbe;
- novi dobički za partnerske občine imajo lahko drugačne značilnosti, kot so ustvarjanje zmogljivosti za zagotavljanje storitev, ki jih mala občina ne more zagotoviti, prihranek pri stroških zagotavljanja storitev, izboljšanje kakovosti storitev, boljše usklajevanje v razvojnih načrtovanjih, učinkovitejša razvojna politika;
- sodelovanje ni naključno, ima določeno trajanje in je največ pogosto stalna ureditev z nedoločenim datumom poteka veljavnosti;
- ni trajnega prenosa lokalnih nalog ali pristojnosti; občine posredno nadzirajo odločitve in storitve, ki izhajajo iz sodelovanja (Council of Europe in drugi 2010, 8).

3. 1. 1 Organizacijska struktura Medobčinskega urada

Medobčinski urad vodi predstojnik, ki je imenovan in razrešen s strani županov občin ustanoviteljic v skladu z zakonom o javnih uslužbencih. Župani lahko tudi sklenejo sporazum, da bo naloge, ki so v pristojnosti predstojnika medobčinske uprave, opravljal nekdo drug – tajnik ene izmed občin ustanoviteljic (Uradni list RS 38/2007, 6. člen).

»Predstojnik predstavlja in zastopa Medobčinski urad, organizira opravljanje nalog, skrbi za izdelavo – realizacijo programa dela ter opravlja vse druge organizacijske naloge, ki so potrebne za redno, pravočasno, strokovno in učinkovito delo« (Uradni list RS 38/2007, 7. člen). Predstojnik tudi po predhodnem soglasju županov občin ustanoviteljic odloča o tem, kdaj se sklene oziroma preneha delovno razmerje zaposlenega v Medobčinskem uradu. Prav tako odloča tudi o drugih pravicah in obveznostih zaposlenih v Medobčinskem uradu (Uradni list RS 38/2007, 8. člen).

3. 1. 2 Naloge Medobčinskega urada

Medobčinski urad opravlja naslednje naloge:

- vodi, organizira in koordinira dela na razvojnih projektih,
- pripravlja, izdeluje in izvaja razvojne programe na območju subregije Dravinjske doline,
- sodeluje z regionalnimi in državnimi razvojnimi institucijami,
- seznanja občine ustanoviteljice z državnimi in drugimi finančnimi spodbudami,
- išče druge finančne vire lokalnih skupnosti,
- podaja pobude in predloge za razvoj območja,
- predlaga projekte in oblikovanje naborov projektov,
- zagotavlja sodelovanje ustreznih kadrov in institucij,
- zagotavlja ustrezne podatke, potrebne za pripravo projektov in programov,
- zagotavlja ustrezne finančne, materialne in tehnične pogoje,
- aktivno sodeluje pri pripravi in izvedbi programov in projektov,
- vodi in nadzira izvajanje projektov, pripravlja projekte za kandidiranje na razpisih v Republiki Sloveniji in tujini,

- pripravlja, vodi in nadzira investicije,
- sodeluje in koordinira priprave projektov in investicijskih programov občinske uprave, organov občine in krajevnih skupnosti,
- opravlja druge upravne in strokovne naloge, ki sodijo v to področje,
- opravlja druge naloge, ki jim jih je v skladu z zakonom in drugimi akti naložil predstojnik urada (Občina Slovenske Konjice 2017n).

Tabela 3.1: Možni cilji medobčinskega povezovanja

domena	cilji povezovanja
skrb za zdravje	Zagotoviti razpoložljivost zdravstvenih storitev vsem državljanom na širšem območju, preprečevanje podvajanja prizadevanj in izboljšanje njihove kakovosti.
podpora za dobro počutje in socialno pomoč	Razviti socialne storitve skupaj z omejenim številom upravičencev in z njimi povezana infrastruktura, uskladiti socialno politiko na ozemlju, kjer se prepleta veliko družin občinske meje, ki zagotavljajo vidno in učinkovito podporo ranljive osebe.
izobraževanje	Zgradite, upravljate in vzdržujete skupne šolske ustanove, ki ponujajo višje ravni izobraževanja na podeželskih območjih in preprečevanje zapiranja razredov za pomanjkanje učencev.
okolje in zaščita	Uskladiti okoljsko politiko na področjih skupnega interesa doseganja politične koordinacije in soglasja o ciljnih in ukrepe za njihovo doseganje.
odpadki, zbiranje in odstranjevanje	Poiskati ustrezne lokacije za odlagališča in razdelitev njihove uporabe, skupna politika za ravnanje z odpadki in njihovo recikliranje.
distribucija, voda in ravnanje	Oprema za delitev, pritegnitev kapitalskih naložb.
kmetijska nevarnost	Racionalizacija upravljanja voda in uporabo razpoložljivih virov vode, razširiti distribucijo vode.
ekonomski in teritorialni razvoj	Uskladiti strateško načrtovanje in izvajati skupne študije na lokalni ravni razvija za večje območje, izboljšati ozemeljsko trženje, podpirati razvoj podjetniških inkubatorjev in trgov.
kulturna oprema in dogodki	Uskladiti politiko kulturnega razvoja.
urbanistično načrtovanje	Razviti enotne urbanistične načrte za večje območje, da se racionalizira druge politike

	in učinkovito obravnavati vprašanja občinskih meja.
upravljanje evropskih sredstev	Razviti sposobnosti za načrtovanje in upravljanje skupnih projektov za pridobitev dostopa do strukturnih skladov EU.
gradnja in vzdrževanje cest	Deliti cilje politike in prednostne naloge pri razvoju cest, omrežja in uskladiti gradnjo cest.
javni prevoz	Vzpostaviti racionalen in stroškovno učinkovit sistem javnega prevoza za večje območje.
uredba prometa	Uskladiti ureditev prometa in poenotiti prometno opremo za izboljšanje upravljanja prometa, doseči boljšo uporabo prometne policije.
ogrožanje in spremljanje storitev	Ohranjati sodobno, dobro opremljeno storitev, ki je sposobna upravljati v težavnih pogojih.
davki	Racionalizirati procese zbiranja davkov, razviti boljše povezave z državno davčno upravo za izboljšanje nadzora nad postopki.
javna naročanja	Razviti kupno moč za manjše občine.
upravljanje in razvoj	Skupno strokovno usposobljeno osebje za povečanje standardov učinkovitosti in ravni strokovnega znanja.
administrativne naloge	Učinkovitejši volilni imenik, register civilnega statusa, registracija nepremičnin, plačilni listi, računovodstvo.
tehnične storitve	Vzdrževanje in uporaba strojev in opreme.
predelava elektronskih podatkov	Varen dostop do sodobnih storitev.

Vir: Council of Europe in drugi (2010, 11).

3. 1. 3 Pomanjkljivosti in prednosti delovanja Medobčinskega urada

Medobčinsko povezovanje ni najbolj preprosta možnost. Na poti so lahko številne težave. Večina jih je v samih občinah in iz njih izhajajo nevednost in strah. Osebni položaj vodstva je lahko ranljiv; politične stranke so lahko sovražne za idejo; finančne omejitve lahko preprečijo iskaje alternativnih pristopov. Za premagovanje teh težav bo potrebno izmenjati informacije, raziskovalne študije, seminarje, promocijske kampanje in ukrepe za krepitev zaupanja (Council of Europe in drugi 2010, 24).

Veliko težav je ustanoviteljskih, saj je veliko dela na razvoju, analizi in pripravi gradiv, potrebno je sprejeti odlok z enako vsebino v vseh občinah ustanoviteljicah. Urad ima svojega predstojnika, ta pa svoje podrejene, posledično se morajo vsi skupaj uskladiti. Občinske uprave so tudi zelo različno organizirane, imajo različno število zaposlenih (Lavtar in Žohar 2008, 82).

Ob povezovanju večje občine, ki ima določeno nalogo že zadovoljivo rešeno, z manjšimi občinami v skupno občinsko upravo tako lahko prihaja do konflikta interesov. Majhne občine si želijo namreč kvalitetnega izvajanja posamezne naloge na njihovem področju, večje občine pa pristopajo skupnim občinskim upravam predvsem zaradi možnosti sofinanciranja s strani države. Stroški izvajanja posameznih nalog so pogosto višji v majhnih občinah, zato to pomeni tudi višje stroške delovanja skupne občinske uprave glede na stroške, ki jih je imela posamezna velika občina pred združitvijo (Žohar 2010a, 117).

»Pomanjkljivost je tudi v tem, da medobčinske skupnosti nimajo neposredne demokratične legitimnosti, ker so vodeni s strani organov, sestavljeni iz predstavnikov povezanih občin. Demokratični primanjkljaj postaja vse očitnejši. Skupni občinski organi izvajajo številne občinske funkcije, vendar brez neposredne demokratične legitimnosti, medtem ko občine ostajajo demokratično legitime politične institucije, vendar brez pomembnih funkcij« (Žohar 2015, 66). »Strokovna delitev dela daje možnost boljšemu poznavanju svoje področja – stanja, zakonodaje, možni ukrepi, načrti za izboljšanje stanja« (Žohar 2013, 120).

Pogosta napaka pri sodelovanju je: "če obstaja volja za sodelovanje, bo sodelovanje potekalo". Vendar pa le volja pogosto ni dovolj. Vse občine, ki so vključene, morajo imeti zavedanje za določeno potrebo po sodelovanju, da bi dosegli ugotovljene cilje in rešili probleme, s katerimi se soočajo. Potrebo po sodelovanju moramo podpreti z vzajemnim pomenom materialnih pomislekov. Šele takrat, ko je tak občutek nujnosti, bo želja po sodelovanju imela trdno podlago za reševanje težav, ki bodo na poti k sodelovanju. Po drugi strani, če je ta smisel prisoten, vsaka točka nesoglasja bi lahko pomenila konec sporazuma o sodelovanju (Schep 2010, 14).

Da bi dosegli dobro sodelovanje, bi bilo treba pripraviti občine da ga tudi vzamejo. Čeprav bi občina morda želela sodelovati, je še vedno težko prenesti nekaj moči ali zagotoviti svoje stavbe, da bi se projekt lahko namestil. Po drugi strani pa je to lažje sprejeti od drugih občin, ki se pridružijo sporazumu o sodelovanju. Vendar pa je v razmerju sodelovanja nujno potrebno

biti pripravljen dati in sprejeti za doseganje ciljev, če je ta pripravljenost neuravnotežena med sodelavci ali celo tam, je lahko težko vzdrževati takšen odnos (Schep 2010, 15).

Kakorkoli, z medobčinskim sodelovanjem se zmanjšajo tveganja, ali pa se jim občine izognejo in vsekakor obstaja več koristi, ki jih imajo občine, ki uporabljajo medobčinsko sodelovanje:

- Občine lahko skupaj naredijo tisto, za kar nikoli ne bi mogla storiti sama; lahko zagotovijo nove storitve ali izboljšajo kakovost storitve, ki so jo že zagotovile.
- Večji trg potrošnikov vodi v zmanjšanje stroškov na enoto, večji povodje lahko zmanjša brezplačne voznike in partnerja, občine lahko delijo znanje in izkušnje; to naredi storitev zagotavljanja večje učinkovitosti.
- Sposobnost pritegniti zasebne naložbe in vstop v javno zasebno partnerstvo se povečuje; ugodnejše pogodbe z zasebnimi podjetji postane mogoče.
- Izboljšana je naložbena zmogljivost in kreditna sposobnost, kar olajša pridobitev posojila in privabi donacije ter sredstva EU.
- Upravne storitve je mogoče reorganizirati bolj usposobljene in specializirane, osebje lahko privlači, kar lahko vodi do bolj profesionalne delovne sile; odpuščeno osebje se lahko mobilizira za izpolnjevanje novih odgovornosti.
- Skupen izziv gospodarskega razvoja in večja prepoznavnost je uspešnejša pri zagotavljanju novih delovnih mest in naložb v območje kot razdrobljen pristop (Council of Europe in drugi 2010, 22–23).

3. 1. 4 Medobčinsko povezovanje kot orodje za premagovanje razdrobljenosti občin

V mnogih državah Evropske unije je sistem lokalne samouprave zelo razdrobljen in ga zaznamuje razširjenost manjših občin. Z omogočanjem delitve virov znotraj agregacije občine, bi lahko bilo medobčinsko sodelovanje rešitev za nekatere težave, povezane z administrativno razdrobljenostjo. Lokalne vladne organizacije lahko izvajajo proces virtualne integracije med partnerji, ki lahko pomagajo zmanjšati razdrobljenost sistema lokalne vlade, brez uporabe prisilne združitve občin (Castelnovo 2008).

K medobčinskemu povezovanju prispeva več dejavnikov, in sicer:

1. Razvoj medobčinskega povezovanja je povezan z razdrobljenostjo občin.
2. Pri manjših občinah se pojavljajo težave pri izvajanju storitev, ki so bolj zapletene in tudi dražje.
3. S povezovanjem se zmanjšujejo finančni viri, zagotavljanje javnih storitev pa je pod pritiskom novih zahtev za učinkovitost.
4. Za prebivalce je povezovanje bolj sprejemljivo, kot pa na primer zmanjševanje števila občin.
5. Težave se pojavljajo tudi zaradi posebnih naravnih značilnosti, ki se jih da s povezovanjem premagovati (Žohar 2016a, 14).

»Resorna ministrstva bi morala sprejeti organizacijske mehanizme za pospeševanje stroškovno racionalnega izvajanja lokalnih javnih služb. Vzpostaviti bi morali učinkovitejše mehanizme za povezovanje nalog na medobčinski ravni. Poenostaviti bi morali ustanavljanje zvez občin in sodelovanje občin v velikih razvojnih projektih. Spodbuditi je treba občine k povezovanju in skupnemu opravljanju nalog za doseganje večje učinkovitosti« (Žohar 2016a, 15).

Upravna razdrobljenost in razširjenost majhnih občin bi lahko določila še eno težavo poleg tistega, ki se nanaša na pomanjkanje usposobljenosti. Včasih imajo tudi v majhnih občinah zelo specializirane kompetence., vendar pa bi se takšna sredstva lahko tvegala, da bodo premalo izkoriščena samo zato, ker majhna razsežnost organizacije ne bi mogla stalno potrebovati tako zapletenih procesov. S tega vidika lahko upravna razdrobljenost povzroči dve vrsti dopolnilnih težav: a) pomanjkanje virov in b) premajhna poraba virov. Najbolj očiten način reševanja obeh problemov je zmanjšanje upravne fragmentacije. Na primer v Italiji, kjer je avtonomija občin ustavno odobrena, zmanjšanje upravne razdrobljenosti ne more biti zlahka pridobljena s prisilno združitvijo občin. Zato so bile v Italiji politike združevanja oblikovane za oblikovanje enotnih občin (Castelnovo 2008).

4 ŠTUDIJA PRIMERA MEDOBČINSKEGA URADA OBČIN SLOVENSKE KONJICE, ZREČE IN VITANJE

V magistrskem delu smo torej proučevali problematiko povezovanja občin. V nadaljevanju je narejena analiza povezovanja na konkretnem primeru Medobčinskega urada Občine Slovenske Konjice, Občine Zreče in Občine Vitanje. Podatke smo pridobivali iz uradnih spletnih strani proučevanih občin, pa tudi iz intervjujev, ki smo jih opravili z direktoricami občinskih uprav. Zanimalo nas je predvsem delovanje medobčinsko ustanovljenega urada, razlogi za sodelovanje občin in smisel sodelovanja z vidika občin. Prav tako nas je zanimala izvedba programov in projektov. Pri tem pa smo podrobneje proučili pomen povezovanja za najmanjšo občino Vitanje.

Slovenske Konjice so mesto s tisočletno starotrško zasnovo. Ležijo med Konjiško goro na eni strani in griči vinorodnih Škalc na drugi strani. Prva pisna omemba mesta sega v leto 1146 pod nazivom Counowiz. Občina meri 98 km². Med slovenskimi občinami se po površini uvršča na 72. mesto. Občina ima 14.479 prebivalcev, tako da na enem kvadratnem kilometru živi približno 148 prebivalcev (Občina Slovenske Konjice 2017a, 2017b).

Občina Zreče so mesto v severovzhodni Sloveniji in ležijo pod obronki Pohorja v Dravinjski dolini. Prva pisna omemba občine je bila leta 1206, oktobra leta 1987 pa je občina pridobila vse pogoje, da je iz kraja postala mesto. Leta 2010 so imeli 6.449 prebivalcev, merijo pa 67 km² (Občina Zreče 2017a).

Občina Vitanje so prav tako mesto v severovzhodni Sloveniji, število prebivalstva se giblje okoli 2300, skupne površine je približno 6500 ha (Občina Vitanje 2017).

V letu 2007 so na podlagi Odloka o ustanovitvi organa skupne občinske uprave občin Slovenske Konjice, Vitanje in Zreče (Uradni list RS, št. 38/2007), te občine ustanovile Medobčinski urad, katerega temeljni namen je združiti moči pri iskanju novih virov financiranja in pridobiti pomoč pri vodenju projektov, financiranih iz evropskih skladov in državnega proračuna (Občina Zreče 2016).

V Odloku o ustanovitvi organa Skupne občinske uprave občin Slovenske Konjice, Vitanje in Zreče je v 1. členu zapisano, da »s tem odlokom občine ustanoviteljice ustanavljajo organ skupne občinske uprave z imenom Medobčinski urad« (Uradni list RS 38/2007, 1. člen).

V 2. členu (Uradni list RS 38/2007) je zapisano, da ima medobčinski urad status samostojnega skupnega organa občin ustanoviteljic. Sedež se nahaja v Slovenskih Konjicah, na Starem trgu 29. Četrty člen opredeljuje naloge Medobčinskega urada, pod katere spadajo upravne, strokovne, razvojne in pospeševalne naloge občinskih uprav občin ustanoviteljic na področju urejanja okolja ter nalog na področju zagotavljanja in izvajanja javnih služb. Naloge se opravljajo v skladu z zakonom, podzakonskimi predpisi in predpisi občin ustanoviteljic (Uradni list RS 38/2007, 4. člen).

V 5. členu je zapisano, da pri izvrševanju nalog nastopa Medobčinski urad kot organ tiste občine, v katere krajevno pristojnost zadeva spada. Upravni akti imajo v glavi naziv

Medobčinski urad, izdajo pa se v imenu občine ustanoviteljice, ki je krajevno pristojna (Uradni list RS 38/2007, 5. člen).

»Župani občin ustanoviteljic sklenejo sporazum, s katerim podrobneje določijo svoje pravice in obveznosti do Medobčinskega urada, načrtovanje dela, način poročanja, način financiranja, opravljanje administrativno-strokovnih, pomožnih in drugih del za Medobčinski urad ter druge, za nemoteno delo Medobčinskega urada, pomembne zadeve« (Uradni list RS 38/2007, 10. člen).

4. 1 Namen in smisel nastanka Medobčinskega urada

Kot že navaja Občina Zreče, »je temeljni namen Medobčinskega urada združiti moči pri iskanju novih virov financiranja in pridobiti pomoč pri vodenju projektov, financiranih iz evropskih skladov in državnega proračuna. Temeljni cilj je zagotoviti učinkovito sodelovanje s podpornim okoljem z namenom hitrejšega in usklajenega reševanja razvojnih in drugih vprašaj občin« (Občina Zreče 2016). Odlok o ustanovitvi organa skupne občinske uprave občin Slovenske Konjice, Vitanje in Zreče navaja, »da je bil Medobčinski urad ustanovljen za izvrševanje nalog na področju urejanja okolja ter nalog na področju zagotavljanja in izvajanja javnih služb« (Uradni list RS 38/2007, 4. člen).

Breda Obrez Preskar (2017), direktorica občinske uprave občine Slovenske Konjice in predstojnica Medobčinskega urada je dejala, da je bil temeljni namen nastanka Medobčinskega urada specializacija izvajanja določenih skupnih strokovnih, upravnih in predvsem razvojnih nalog za občine ustanoviteljice predvsem s ciljem znižanja stroškov in racionalizacije poslovanja. Sandra Godec Mavhar (2017), direktorica občinske uprave občine Zreče je dejala, da je namen ustanovitve Medobčinskega urada priprava in izvedba razvojnih programov za Dravinjsko subregijo, v katero so vključene občine soustanoviteljice, ter za opravljanje skupnih nalog vseh treh občin ustanoviteljic. Barbara Mikuš Marzidovšek (2017), direktorica občinske uprave občine Vitanje pa je dejala, da je temeljni namen zagotoviti vsem trem občinam v okviru Medobčinskega urada strokovno podporo na področju razvojnih projektov, razpisov in javnega naročanja. Tudi Odlok o ustanovitvi organa skupne občinske uprave občin Slovenske Konjice, Vitanje in Zreče (Uradni list RS, št. 38/2007) navaja, da je temeljni namen Medobčinskega urada združiti moči pri iskanju novih virov financiranja in pridobiti pomoč pri vodenju projektov, financiranih iz evropskih skladov in državnega proračuna.

Občine so se med sabo začele povezovati zaradi velike razdrobljenosti. Razdrobljenost občin je velika, prevelika in delovanje Medobčinskega urada oziroma skupnih občinskih uprav je le korak k bolj razumnemu združevanju manjših občin, ki niti pod razno ne morejo uspešno in strokovno opravljati vseh svojih nalog z omejenimi kadrovskimi, časovnimi in finančnimi resursi (Obrez Preskar 2017). Preveč je majhnih občin, pod 5000 prebivalcev, ki nimajo zagotovljenega kadra za izvajanje vseh nalog, zato se le te povezujejo v Medobčinske urade (Godec Mavhar 2017). Tovrstno prakso sodelovanja občin bi želele občine razširiti še na druga področja, predstojnica urada je omenila povezovanje, sodelovanje, delovanje v konzorcijih. Opazimo lahko, da si občine želijo še več takšnega sodelovanja, saj se je pokazalo za uspešno in bi ga rade prakticirale še v prihodnje.

4. 2 Pomen delovanja Medobčinskega urada za občine

Medobčinski urad kot del skupne občinske uprave, je izjemno uspešen način za združevanje občin pri izvajanju posameznih nalog. Gre seveda za naloge, ki jih občine morajo izvajati, vključno s tem pa ni smotno organizirati lastne službe oziroma še dodatno zaposliti delavce. Država tudi izvaja sofinanciranje in s tem še dodatno spodbuja organiziranje nekkih skupnih uradov (Lavtar in Žohar 2008, 57).

Pri pomenu delovanja Medobčinskega urada občin Slovenske Konjice, Zreče in Vitanje gre predvsem za razvojni pomen, da občine zaradi svojih kadrovsko omejenih resursov potrebujejo urad za izvajanje skupno dogovorjenih nalog, ki bi jih sicer opravile vsaka zase, kar bi bila potrata časa in denarja. Tako Medobčinski urad opravlja povsem specializirane naloge, se zanje izobražuje in usposablja. Za Občino Vitanje, ki je najmanjša občina v okviru medobčinskega urada, ima Medobčinski urad velik pomen. Zaposleni za njih opravljajo vsa javna naročanja in prijave na razpise, ker imajo premalo zaposlenih, da bi to opravljali v okviru zaposlitev na sami občini.

Vsekakor se pomen medobčinskega povezovanja razlikuje med manjšimi in večjimi občinami. Obrez Preskar (2017) je dejala, da je pri manjših občinah potreba po tovrstnem povezovanju in izvajanju vnaprej določenih nalog toliko večja in zagotovo učinkovitejša oblika in da je takšen pristop tudi racionalen z vidika upravljanja in porabe javnega denarja. Godec Mavhar (2017) je

dejala, da se povezujejo predvsem manjše občine, zaradi kadrovske podhranjenosti, v večjih občinah imajo na razpolago kader in v teh občinah je načeloma sedež urada. To se je pokazalo tudi v našem primeru, kjer je sedež urada v Slovenskih Konjicah. Mikuš Marzidovšek (2017), kot direktorica občinske uprave najmanjše občine – Vitanje, pa je dejala, da večje občine pri večjem številu zaposlenih lažje pogrešijo delovanje medobčinskih uradov. Za male občine pa je takšen način delovanja skorajda nujen. Zavedati se moramo, da male občine pokrivajo vsa strokovna področja kot velike. Zaposleni pokrivajo hkrati več področij, kar je iz strokovnega vidika in vidika preglednosti zakonodaje resnično zahtevno. V okviru Medobčinskih uradov pa se zagotovi podpora za posamezno področje, ki hkrati omogoča strokovno specializiranost. Opazimo lahko, da se občina zaveda velikega pomena delovanja Medobčinskega urada, saj brez njega veliko projektov ne bi bilo izvedenih.

Pomembna točka urada je tudi pogled v prihodnost oziroma kakšne so razvojne možnosti. Odgovore smo dobili od intervjuvank, in sicer so prvi korak poleg Medobčinskega urada naredili na področju turizma, kjer so se povezale štiri občine in ustanovile skupno destinacijsko organizacijo. Razmišljajo pa tudi o drugih področjih delovanja, da bi jih destinacijsko povezali – šport, kultura. Vsekakor je tudi pomembno spodbujanje povezovanja občin v Medobčinske urade in pa da se ohrani nivo sofinanciranja na isti ravni, torej 50 %.

4.3 Financiranje občin iz evropskih skladov

Ključni so finančni vidiki medobčinskega sodelovanja. Proračunska vprašanja so pogosto dober razlog za začetek medobčinskega povezovanja, zato so prihranki v proračunu pogosto predpogoj za sodelovanje. Da bi dobili nadzor nad proračunskim prihrankom, je treba vedeti, kateri deli proračunskih postavk so predmet znižanja stroškov. Ko bo proračun ocenjen, je pomembno, da se stroški razdelijo med sodelujoče občine. Proračun je velikokrat problem pri vzpostavljanju sodelovanja. Če stroški ne potekajo na pregleden in sprejemljiv način za vse vpletene, bo postal prag za sodelovanje (Schep 2010, 30).

Kohezijski sklad financira prometne in okoljske projekte (Evropska komisija 2017a). Na področju okolja lahko Kohezijski sklad podpre projekte, ki se navezujejo na energetiko ali promet, če ti predstavljajo koristi za okolje (Evropska komisija 2017b).

Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja se osredotoča na reševanje izzivov, s katerimi se srečujejo podeželska območja Evropske unije. Obstaja pa še evropski sklad za pomorstvo in

ribištvo, ki spodbuja ribiče in pomaga pri diverzifikaciji gospodarstva (Evropska komisija 2017a).

Deleži sredstev občin za sofinanciranje investicij v letu 2017 so izračunani skladno s 23. členom Zakona o financiranju občin in 56. členom Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije.

Tabela 4.1: Deleži sredstev občin za sofinanciranje investicij v letu 2017

Občina	Enoletna razpoložljiva nepovratna sredstva po 23. členu Zakona o javnih financah v evrih v letu 2017	Enoletna razpoložljiva povratna (kreditna) sredstva v evrih v letu 2017
Slovenske Konjice	138.432	207.649
Vitanje	54.527	81.790
Zreče	71.620	107.430

Vir: Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo (2016).

Slovenski regionalni razvojni sklad je z 21. aprilom 2017 objavil nov javni razpis za pred-financiranje projektov z odobrenimi evropskimi sredstvi. Njihov namen je predvsem spodbujanje projektov sofinanciranih z evropskimi sredstvi iz programskega obdobja 2014-2020. Njihov cilj je zagotoviti sredstva za izvedbo projektov, ki so sofinancirani z evropskimi sredstvi, hkrati spodbujajo enakomerni regionalni razvoj in razvoj podeželja, ohranjajo enakomerno poseljenost, bolj skladno razvitost in večjo zaposlenost (Envirodual 2017).

5 PROJEKTI MEDOBČINSKEGA URADA OBČIN SLOVENSKE KONJICE, ZREČE IN VITANJE

V tem poglavju magistrskega dela opisujemo rezultate Medobčinskega urada občin Slovenske Konjice, Zreče in Vitanje. Tako analiziramo, kateri so bili njegovi največji projekti po letih, preverjamo pa tudi seje občinskega sveta, in sicer ali so se na sejah pogovarjali o Medobčinskem uradu in če je morda kdo nasprotoval njegovi ustanovitvi.⁴

Javno dostopni podatki kažejo, da je Medobčinski urad občin Slovenske Konjice, Zreče in Vitanje sodeloval pri mnogih projektih. Leta 2007 je potekalo omrežje sekundarne kanalizacije naselja Škalc v Slovenskih Konjicah. Operacija je bila delno financirana iz Evropskega sklada za regionalni razvoj. Skupna vrednost investicije je bila 780.531,94 EUR, od tega je bilo odobrenih nepovratnih sredstev v višini 543.779,43 EUR (Občina Slovenske Konjice 2017f). Istega leta je potekala gradnja vodohrana v Škalcah z razvodnim omrežjem, ki se je zaključila leta 2009. Sredstva so bila odobrena na prvem javnem razpisu. Skupna vrednost investicije je bila 611.221,05 EUR, od tega je bilo odobrenih nepovratnih sredstev v višini 425.164,18 EUR

⁴ Omenjeni so razvojni projekti, ki so dostopni na uradnih straneh občin.

(Občina Slovenske Konjice 2017g). Leta 2008 je potekala rekonstrukcija vodovoda in sekundarne kanalizacije Konjice, ki se je zaključila leta 2010. Sredstva so bila odobrena na tretjem javnem razpisu. Skupna vrednost investicije je znašala 1.254.011,85 EUR, pridobljenih nepovratnih sredstev iz Regionalnega razvojnega programa je bilo 855.281,95 EUR in 25.622,00 iz državnega proračuna (Občina Slovenske Konjice 2017e).

Leta 2009 je v Slovenskih Konjicah potekala celovita ureditev Starega trga s parkom, ki se je zaključila leta 2011. Vrednost investicije je bila ocenjena na 1.348.836,04 EUR, od tega so pridobili 85 % evropskih sredstev (Občina Slovenske Konjice 2017d). V letu 2011 do leta 2014 je potekala delna obnova spomenika Dvorca Trebnik. Delo je bilo delno financirano s strani Evropske unije in sicer iz Evropskega sklada za regionalni razvoj. Skupna vrednost investicije je bila 2.317.894,96 EUR, odobrenih nepovratnih sredstev je bilo 1.295.028,55 EUR (Občina Slovenske Konjice 2017c). Istega leta je potekala gradnja, upravljanje in vzdrževanje odprtih širokopasovnih omrežij elektronskih komunikacij, ki je bila zaključena leta 2012. Sredstva so bila pridobljena iz 2. javnega razpisa za pridobitev sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj. Skupna vrednost investicije je znašala 4.661.054,59 EUR, od tega je bilo odobrenih nepovratnih sredstev v višini 2.776.745,83 EUR (Občina Slovenske Konjice 2017č). Tega istega leta je potekala tudi izgradnja kanalizacije in čistilne naprave v Občini Slovenske Konjice, financirana iz Kohezijskega sklada. Skupna vrednost investicije je bila 8.250.868 EUR in je bila delno sofinancirana s strani Kohezijskega sklada Evropske unije (v višini 5.683.385 EUR), Republike Slovenije (v višini 1.002.950 EUR) in Občine Slovenske Konjice (v višini 1.564.533 EUR) (Občina Slovenske Konjice 2017k).

Leta 2013 je potekala energetska sanacija stavbe OŠ Loče, ki je bila zaključena dve leti kasneje. Operacijo je delno financirala Evropska unija in sicer iz Kohezijskega sklada. Skupna vrednost investicije je bila 226.490,51 EUR od tega je bilo odobrenih nepovratnih sredstev v višini 99.074,02 EUR s strani Ministrstva za infrastrukturo (Občina Slovenske Konjice 2017h). Istega leta se je ista zadeva odvijala tudi na OŠ Pod goro. Prav tako je šlo za financiranje iz Kohezijskega sklada. Skupna vrednost investicije je bila 209.576,33 EUR, od tega je bilo odobrenih nepovratnih sredstev v višini 112.828,20 EUR s strani Ministrstva za infrastrukturo in prostor (Občina Slovenske Konjice 2017i). Istega leta je tudi potekala energetska sanacija stavbe Splošna knjižnica Slovenske Konjice, prav tako financirana iz Kohezijskega sklada. Skupna vrednost investicije je bila 197.040,15 €, od tega je bilo odobrenih nepovratnih sredstev

v višini 119.988,53 EUR iz Ministrstva za infrastrukturo in prostor (Občina Slovenske Konjice 2017j).

Leta 2016 je začela teči celostna prometna strategija Občine Slovenske Konjice, ki se je letos maja tudi zaključila. Občina Slovenske Konjice se je z investicijo uspešno prijavila na javni razpis za sofinanciranje operacij »Celostne prometne strategije« v okviru Operativnega programa za izvajanje Evropske kohezijske politike v obdobju 2014-2020. Vrednost projekta je bila ocenjena na 43.400,00 EUR (Občina Slovenske Konjice 2017l). V teku je novogradnja in rekonstrukcija vrtca Prevrata, predviden zaključek je novembra. Vrednost je ocenjena na 2.836.735,69 EUR (Občina Slovenske Konjice 2017m). Za lažjo preglednost projektov in investicij prilagam spodnjo tabelo.

Tabela 5.1: Projekti in investicije v občini Slovenske Konjice

2007	Omrežje sekundarne kanalizacije; Vodohran Škalce z razvodnim omrežjem;
2008	Rekonstrukcija vodovoda in sekundarne kanalizacije Konjic;
2009	Celovita ureditev starega trga s parkom;
2011	Delna rekonstrukcija Dvorca Trebnik; Gradnja, upravljanje in vzdrževanje odprtih širokopasovnih omrežij elektronskih komunikacij; Izgradnja kanalizacije in čistilne naprave v občini Slovenske Konjice;
2013	Energetska sanacija stavbe OŠ Loče; Energetska sanacija stavbe OŠ Pod goro; Energetska sanacija stavbe Splošna knjižnica Slovenske Konjice;

Vir: Povzeto po projekti in investicije občine Slovenske Konjice (2017).

Tudi v Občini Zreče je obseg delovanja Medobčinskega urada precejšen. Leta 2007 so začeli urejati sodobna igrišča za otroke in mladostnike mesta Zreče. Občina je nosila stroške fizične postavitve igral in uredite okolice, ostalo je financiralo Ministrstvo za okolje in prostor. Projekt igrišči na Skomarju in Resniku v sklopu občine Zreče je bil leta 2008 sofinanciran s strani Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. Projekt je bil zaključen leta 2010, znesek investicije je bil 209.717,00 EUR. Istega leta je potekal projekt nova Dobrava, ki je bil financiran iz evropskih sredstev. Celoten znesek investicije je bil 802.044,13 EUR. Tega istega leta je potekala sanacija strehe na vrtcu Zreče, ki je bil sofinanciran s strani Ministrstva za šolstvo in šport. Vrednost investicije je bila 83.156,66 EUR. Začel se je tudi smučarsko tekaški center na Rogli, katerega projekt se je končal leta 2014. Znesek investicije je bil 12.372.321,00 EUR. Leta 2010 je bilo izvedenih 1568 m kanalizacije, projekt je bil financiran z evropskimi sredstvi. Znesek investicije je znašal 1.460.073,97 EUR. Istega leta je potekal projekt odvodne vode in čiščenja odpadnih in padavinskih voda. Vrednost projekta je bila 4.452.950,00 EUR, sofinanciran je bil z evropskimi sredstvi in proračunom Republike Slovenije. Leto kasneje so obnovili pod v telovadnici Osnovne šole Zreče, za katerega so dobili evropska sredstva v višini 10.000,00 EUR, celotna vrednost investicije pa je znašala 32.501,00 EUR. V letu 2013 so pričeli z deli na lokalni cesti v naselju Planina. Dela so bila financirana s strani Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo, občina je pokrila davek. Znesek investicije je bil 486.139,62 EUR. Ministrstvo za okolje in prostor je leta 2015 financiralo izdelavo prodne pregrade. Znesek investicije je bil 80.500,00 EUR (Občina Zreče 2015, 6–46). Leta 2012 se je občina Zreče prijavila na javni razpis za financiranje energetske sanacije Osnovne šole Zreče, projekt je še vedno v teku. Občina je upravičena do sredstev evropske kohezijske politike v višini 100 % stroškov, in sicer v višini do 573.413,00 EUR (Občina Zreče 2017b). Potekala je tudi energetska sanacija vrtca Zreče, operacija je bila delno financirana iz Kohezijskega sklada (Občina Zreče 2017c). Leta 2016 se je začela izdelava celostne prometne strategije. 85 % stroškov bo zagotovljenih iz državnega proračuna, saj je projekt še vedno v teku (Občina Zreče 2017č). Za lažjo preglednost projektov in investicij prilagam spodnjo tabelo.

Tabela 5.2: Projekti in investicije v občini Zreče.

2007	Sodobno igrišče za otroke in mladostnike mesta Zreče;
2008	Igrišči na Skomarju in Resniku; Projekt nova Dobrava; Sanacija strehe na vrtcu Zreče; Smučarsko tekaški center na Rogli;
2010	Kanalizacija nova Dobrava; Čistilna naprava Zreče in primarni kolektor;
2011	Obnova poda v telovadnici OŠ Zreče;
2012	Energetska sanacija OŠ Zreče;
2013	Rekonstrukcija lokalne ceste na Planini na Pohorju; Energetska sanacija vrtca Zreče;
2015	Prodna pregrada na Sopočnici v Loški gori;
2016	Izdelava celostne prometne strategije;

Vir: Povzeto po projekti in investicije občine Zreče (2015, 2017).

V Vitanju se je leta 2008 začela gradnja odprtega širokopasovnega omrežja elektronskih komunikacij. Operacijo je delno financirala Evropska unija iz Evropskega sklada za regionalni razvoj in sicer 1.052.634,90 EUR (Občina Vitanje 2008b). Istega leta se je začela izgradnja kanalizacije Vitanje, sofinanciranje je zagotovila Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko v višini 133.539,00 EUR. Vrednost celotnega projekta je bila 617.269,01 EUR (Občina Vitanje 2008c). Tega istega leta je potekala tudi rekonstrukcija vozišča. Projekt je bil delno financiran iz Evropskega sklada za regionalni razvoj. Vrednost celotnega projekta je znašala 600.000,00 EUR (Občina Vitanje 2008c). Leta 2011 se je začela celostna revitalizacija Kulturnega doma Vitanje v kulturno središče evropskih vesoljskih tehnologij (KSEVT). Projekt je delno financirala Evropska unija iz Evropskega sklada za regionalni razvoj (do 85 % stroškov) in pa financiranje iz državnega proračuna RS (15 % stroškov) (Občina Vitanje 2011). Leta 2013 se je v občini Vitanje pričela energetska sanacija OŠ Vitanje. Operacija se je delno financirala iz Kohezijskega sklada. Vrednost investicije je znašala slabih

400.000,00 EUR (Občina Vitanje 2013). Za lažjo preglednost projektov in investicij prilagam spodnjo tabelo.

Tabela 5.3: Projekti in investicije v občini Vitanje.

2008	Gradnja odprtega širokopasovnega omrežja elektronskih komunikacij; Izgradnja kanalizacije Vitanje; Rekonstrukcija vozišča;
2011	Celostna revitalizacija KD Vitanje v KSEVT;
2013	Energetska sanacija OŠ Vitanje;

Vir: Povzeto po projekti in investicije občine Vitanje (2008a, 2011, 2013).

Opazili smo, da je bilo kar nekaj projektov, ki so se izvedli v vseh občinah. Tako je na primer potekal projekt obnove kanalizacije v vseh občinah, podobno je bilo tudi z gradnjo odprtega širokopasovnega omrežja elektronskih komunikacij. Potekale so tudi energetske sanacije osnovnih šol, vrtcev in drugo, pa tudi celostna prometna strategija. Večji projekti v Slovenskih Konjicah so bili ureditev trga s parkom, rekonstrukcija Dvorca Trebnik in pa novogradnja in rekonstrukcija vrtca Prevrat. V občini Zreče bi lahko izpostavili Smučarsko tekaški center na Rogli, v Vitanju pa celotno revitalizacijo Kulturnega doma Vitanje v kulturno središče evropskih vesoljskih tehnologij (KSEVT). Razlika je opazna v številu projektov. Tako jih je občina Vitanje izvedla najmanj, razlog je verjetno ta, da gre za najmanjšo občino med proučevanimi. Vseeno bi pa lahko rekli, da je izmed vseh projektov ravno njihov projekt KSEVT najbolj poznan v Evropi.

Cenovno največji projekt v Slovenskih Konjicah je bil izgradnja kanalizacije in čistilne naprave, ki je bil financiran iz Kohezijskega sklada in državnega proračuna. Skupna vrednost investicije je bila 8.250.868 EUR (Občina Slovenske Konjice 2017k). V občini Zreče je to bil smučarsko tekaški center na Rogli, katerega projekt se je končal leta 2014. Znesek investicije je bil 12.372.321,00 EUR (Občina Zreče 2015). V občini Vitanje je bil to Kulturno središče evropskih vesoljskih tehnologij (KSEVT), projekt je bil ocenjen na 2.409.752,00 EUR.

5. 1 Poslovna poročila o delu Medobčinskega urada

Petega maja 2011 je potekala 7. seja občinskega sveta občine Slovenske Konjice. Na seji so poročali tudi o delu Medobčinskega urada za leto 2010, in sicer so bile naloge usmerjene v:

- prepoznavanje skupnih nalog območnega pomena;
- načrtovanje in izvajanje aktivnosti, ki presegajo lokalne ovire;
- sodelovanje in usklajevanje med različnimi občinskimi in drugimi javnimi službami;
- spremljanje razpisov in pridobivanje možnih virov financiranja za dogovorjene območne oziroma lokalne aktivnosti;
- spremljanje, svetovanje in prijava na razpise za sredstva iz evropskih skladov in ministrstev;
- organizacija in koordinacija projektov (Občina Slovenske Konjice 2011, 7. seja).

Občina Slovenske Konjice se je prijavila na razpise različnih resorjev, in sicer za celovito ureditev starega trga s parkom, sofinanciranje investicij na primarni ravni zdravstvene dejavnosti, gradnja širokopasovnih omrežij elektronskih komunikacij, projekt odvajanje in čiščenje odpadne vode in drugo. V občini Vitanje so se prijavili na razpis za izgradnjo kanalizacije, med pomembnejšimi javnimi naročili je gradnja kulturnega središča evropskih vesoljskih tehnologij in drugo. V občini Zreče so se prijavili na razpise resorjev za ureditev kanalizacije, glede javnih naročil pa gradnja večnamenskega objekta v okviru projekta smučarsko tekaški center na Rogli (Občina Slovenske Konjice 2011, 7. seja).

26. januarja 2012 je potekala 13. seja občinskega sveta, na kateri so poročali o delu Medobčinskega urada za leto 2011. Glede usmeritve nalog velja isto kot za leto 2010. Občina Slovenske Konjice se je prijavila na razpise različnih resorjev, in sicer za zamenjavo meteornega kanala in za oskrbo s pitno vodo v porečju Dravinje, glede javnih naročil pa delna rekonstrukcija dvorca Trebnik ter izgradnja sistema za odvajanje in čiščenje odpadnih voda. Sredstva, ki so jih pridobili, so znašala 7.614.002,00 EUR (Občina Slovenske Konjice 2012, 13. seja).

20. junija 2013 je potekala 24. seja občinskega sveta, na kateri so poročali o delu Medobčinskega urada za leto 2012. Občina Slovenske Konjice se je prijavila na razpise različnih resorjev, in sicer za oskrbo s pitno vodo, delna rekonstrukcija dvorca Trebnik, energetske sanacije osnovnih šol in Kulturnega doma (Občina Slovenske Konjice 2013, 24.

seja). Na naslednjih sejah niso poročali o delovanju Medobčinskega urada, prav tako v drugih dveh občinah, Zreče in Vitanje, na sejah ne poročajo o njegovem delovanju.

6 SKLEP

Zmanjševanje proračunskih virov in varčevalni ukrepi, pa tudi pritiski občanov po višji kakovosti javnih storitev, so pospešili povezovanje občin. Tudi vlada vse bolj podpira medobčinsko povezovanje in sodelovanje, ki je na nek način alternativa združevanju občin in strmi k večji učinkovitosti pri zagotavljanju občinskih nalog (Žohar 2015, 63).

Podatki o skupnih upravah kažejo na to, da vedno več občin, posebej manjših ugotavlja, da gre za obliko delovanja občin, ki se vsako leto povečuje, saj na takšen način zagotavljajo zakonito, učinkovito in racionalno opravljanje nalog. Gre za posebno obliko organiziranosti in posledično tudi za zahtevnejše delovanje. Potrebno je usklajeno delovanje vseh zaposlenih, pridobivajo se nove izkušnje in spoznanja, na kakšen način bi bilo še bolje urediti delo skupnih uprav (Lavtar in Žohar 2008).

V magistrskem delu proučevane občine – Občine Slovenske Konjice, Zreče in Vitanje – so tako leta 2007 na podlagi Odloka o ustanovitvi organa skupne občinske uprave ustanovile Medobčinski urad. Z njim so združile moči pri iskanju novih virov financiranja, pridobile so tudi pomoč pri vodenju projektov – prijavljajo se na javne razpise in javne natečaje, da se pridobijo sredstva iz evropskih skladov in državnega proračuna, s katerimi se financirajo projekti. Takšno sodelovanje je še posebej pomembno za najmanjšo občino med proučevanimi,

občino Vitanje, ki zaradi svoje majhnosti nima dovolj kadra in zaposleni pokrivajo več področij hkrati, kar je zahtevno in naporno. Prebilič in Haček (2012, 16) sta dejala, da je pri manjših občinah manjša verjetnost, da bodo njihove občinske uprave zmožne nemoteno delovati. Brezovšek (2005, 81) pa pravi, da je iluzija, da so vse lokalne skupnosti enake in da imajo ne glede na velikost enake naloge in pristojnosti. Rešitev tako vidi v različnih oblikah medobčinskega povezovanja. Na zastavljeno raziskovalno vprašanje, ki se glasi: »Ali se pomen medobčinskega povezovanja med manjšimi in večjimi občinami razlikuje?«, lahko na podlagi opravljene analize odgovorimo pritrdilno.

Tudi zastavljeno izhodiščno hipotezo, ki se glasi: »Medobčinsko povezovanje se je pojavilo zaradi razdrobljenosti občin«, lahko potrdimo, saj se je prostovoljno povezovanje občin v Sloveniji razvilo (tudi) zaradi velike razdrobljenosti občin. Že sam podatek, da imamo 49 skupnih občinskih uprav, predstavlja precejšnjo razdrobljenost. Ministrstvo za javno upravo (2017a) navaja dejstvo, da se je povezovanje občin razvilo zaradi razdrobljenosti občin. Tudi Harbich (2009, 71) navaja dejstvo, da bi povezovanje med občinami pomenilo uspešno opravljanje ciljev, hkrati bi se pa ublažile posledice razdrobljenosti.

Pri tem pa je pomembno, da se ohranijo prvotni cilji prostovoljnega povezovanja. Tako se še vedno strmi k preseganju lastnih finančnih omejitev, k preseganju kadrovske omejitve, k večjemu učinku dela z manjšimi stroški, občine se usklajujejo med sabo glede razvojnih načrtov, skuša pa se ohraniti tudi nivo sofinanciranja na isti ravni. Prihodnost povezovanja še naprej vidimo kot odlično alternativo združevanju občin in ustanavljanju regij, občine se na takšen način dobro razvijajo, kar je tudi zelo pomembno za prebivalstvo.

LITERATURA

1. Bel, Germa in Mildred E. Warner. 2014. *Inter-municipal cooperation and costs: expectations and evidence*. Dostopno prek: <file:///C:/Users/Bon-Ami/Downloads/1.pdf> (24. september 2017).
2. Brezovšek, Marjan. 2005. Pojemovno-teoretični okvir razvoja lokalne demokracije. V *Lokalna demokracija II: Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
3. Brezovšek, Marjan in Simona Kukovič. 2012. *Organizacija lokalne oblasti v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
4. Castelnovo, Walter. 2008. *From cooperation to cooperability*. Dostopno prek: <file:///C:/Users/Bon-Ami/Downloads/Article.pdf> (24. september 2017).
5. Cerar, Gregor. 2013. *Stane Vljaj: Prav majhne občine okrepile državni centralizem*. Dostopno prek: <https://www.rtv slo.si/slovenija/stane-vljaj-prav-majhne-obcine-okrepile-drzavni-centralizem/310772> (27. marec 2017).
6. Council of Europe, UNDP in LGI. 2010. *Inter-municipal cooperation*. Local Government and Public service reform initiatives.
7. Djurić Drozdek, Vera in Štefan Bojnec. 2010. *Financiranje obveznih nalog občine*. Dostopno prek: <http://www.fm-kp.si/zalozba/ISBN/978-961-266-103-8.pdf> (11. julij 2017).

8. Envirodual. 2017. *Javni razpis za pred-financiranje projektov z odobrenimi evropskimi sredstvi*. Dostopno prek: <http://envirodual.com/odprti-razpisi/2017/05/javni-razpis-za-pred-financiranje-projektov-z-odobrenimi-evropskimi-sredstvi-> (17. julij 2017).
9. *Evropska listina lokalne samouprave*. 1996. Dostopno prek: http://www.svetevroe.si/sl/dokumenti_in_publikacije/konvencije/122/ (1. marec 2017).
10. Evropska komisija. 2017a. *Evropski strukturni in investicijski skladi*. Dostopno prek: https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/european-structural-and-investment-funds_sl (17. julij 2017).
11. --- 2017b. *Kohezijski sklad*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/sl/funding/cohesion-fund/ (17. julij 2017).
12. Franzke, Jochen, Daniel Klimovsky in Uroš Pinterič. 2016. Does Inter-Municipal Cooperation Lead to Territorial Consolidation? A Comparative Analysis of Selected European Cases in Times of Crisis. V *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis*, ur. Kuhlmann S., Bouckaert G. London: Palgrave Macmillan.
13. Godec Mavhar, Sandra. 2017. *Intervju z avtorico po e-pošti*. Slovenske Konjice, 11. julij 2017.
14. Grad, Franc. 1998. *Lokalna demokracija: organizacija in volitve*. Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije.
15. Grad, Franc, Igor Kaučič, Ciril Ribičič in Ivan Kristan. 1999. *Državna ureditev Slovenije*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
16. Grafenauer, Božo. 2000. *Lokalna samouprava na Slovenskem. Teritorialno-organizacijske strukture*. Maribor: Pravna fakulteta.
17. --- 2004. *Lokalna samouprava v Avstriji – občinska ureditev v deželi Koroški*. Dostopno prek: http://www.lex-localis.info/files/6c34536f-245c-4a8f-b21a-6aa465630f15/632898717985781250_2004_01_03.pdf (12. julij 2017).
18. Haček, Miro. 2005a. Decentralizacija države in regionalizacija. V *Lokalna demokracija II, Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 66–101. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
19. --- 2005b. Zgodovinski kontekst nastajanja občin na slovenskem. V *Lokalna demokracija II. Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 56. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

20. Haček, Miro, Marjan Brezovšek in Irena Bačlija. 2008. *Upravljalna sposobnost in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
21. Haček, Miro. 2012. Slovenija, država majhnih in šibkih občin? V *Lokalna demokracija IV: Aktualni problemi slovenske lokalne samouprave*, ur. Irena Bačlija, 70–76. Maribor: Lex Localis.
22. Harbich, Jürgen. 2009. State supervision of local government authorities. *Uprava* 7 (4): 53–71.
23. Hulst, Rudie in Andre van Montfort. 2007. *Inter-municipal cooperation in Europe*. Dostopno prek: <file:///C:/Users/Bon-Ami/Downloads/Book.pdf> (24. september 2017).
24. Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor. 2012. *Zakon o lokalni samoupravi*. Dostopno prek: <https://goo.gl/BX3dj> (3. marec 2017).
25. Krašovec Benkovič, Monika. 2006. Vloga majhnih občin pri razvoju podeželja. *Znanstvena revija Dela* 25.
26. Kukovič, Simona. 2015. *Lokalno politično vodenje: slovenski župani v primerjalni perspektivi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
27. Lavtar, Roman in Franci Žohar. 2008. *Delovanje skupnih občinskih uprav v Sloveniji. I Posvet*. Ljubljana: Skupnost občin in Združenje občin.
28. Mikuš Marzidovšek, Barbara. 2017. *Intervju z avtorico po e-pošti*. Slovenske Konjice, 27. julij 2017.
29. Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo. 2016. *Deleži sredstev občin za sofinanciranje investicij v letih 2016 in 2017*. Dostopno prek: http://www.mgrt.gov.si/fileadmin/mgrt.gov.si/pageuploads/Regionalni_razvoj/obvestilo_obcinam-2016/Delezi_sredstev_obcin_za_sofinanciranje_investicij_v_letih_2016-2017.pdf (17. julij 2017).
30. Ministrstvo za javno upravo. 2017a. *Medobčinsko sodelovanje*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/si/lokalna_samouprava/o_lokalni_samoupravi/medobcinsko_sodelovanje/ (5. maj 2016).
31. --- 2017b. *Skupne občinske uprave*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/si/lokalna_samouprava/o_lokalni_samoupravi/medobcinsko_sodelovanje/skupne_obcinske_uprave/ (5. marec 2017).
32. Mulec, Breda. 2006. Drobljenje občin. *Ampak: mesečnik za kulturo, politiko in gospodarstvo* 7 (2): <http://www.ampak.si/pdf/010160206-0009.pdf> (19. september 2017).

33. Občina Zreče. 2015. *Občina Zreče 1995–2015, izvedeni projekti*. Dostopno prek: <https://www.zrece.si/Datoteka/UpravljalacDatotek/12/Zre%C4%8De%20-%20knjiga%2020%20let%20obcine%20-%20projekti.pdf> (1. september 2017).
34. --- 2016. *Medobčinski urad*. Dostopno prek: <http://www.zrece.si/obcinskevsebine/374> (8. maj 2016).
35. --- 2017a. *O Občini Zreče*. Dostopno prek: <http://www.zrece.si/Datoteka/UpravljalacDatotek/12/O%20ob%C4%8Dini/PREDSTAVITEV%20OB%C4%8CINE%20ZRE%C4%8CE.pdf> (8. maj 2017).
36. --- 2017b. *Energetska sanacija OŠ Zreče*. Dostopno prek: <https://www.zrece.si/objava/18726> (1. september 2017).
37. --- 2017c. *Energetska sanacija vrtca Zreče*. Dostopno prek: <https://www.zrece.si/objava/18727> (1. september 2017).
38. --- 2017č. *Izdelava celostne prometne strategije*. Dostopno prek: <https://www.zrece.si/objava/50063> (1. september 2017).
39. Občina Slovenske Konjice. 2011. 7. *seja*. Dostopno prek: <http://www.slovenskekonjice.si/objava/53070> (2. september 2017).
40. --- 2012. 13. *seja*. Dostopno prek: <http://www.slovenskekonjice.si/objava/5307> (2. september 2017).
41. --- 2013. 24. *seja*. Dostopno prek: <http://www.slovenskekonjice.si/objava/53088> (2. september 2017).
42. --- 2017a. *Predstavitev občine*. Dostopno prek: <http://www.slovenskekonjice.si/about> (8. maj 2017).
43. --- 2017b. *Statistika občine*. Dostopno prek: <http://www.slovenskekonjice.si/objava/56881> (8. maj 2017).
44. --- 2017c. *Delna rekonstrukcija dvorca Trebnik*. Dostopno prek: <http://www.slovenskekonjice.si/objava/18756> (1. september 2017).
45. --- 2017č. *Gradnja, upravljanje in vzdrževanje odprtih širokopasovnih omrežij elektronskih komunikacij*. Dostopno prek: <http://www.slovenskekonjice.si/objava/18757> (1. september 2017).
46. --- 2017d. *Celovita ureditev Starega trga s parkom*. Dostopno prek: <http://www.slovenskekonjice.si/objava/18758> (1. september 2017).
47. --- 2017e. *Rekonstrukcija vodovoda in sekundarne kanalizacije Konjic*. Dostopno prek: <http://www.slovenskekonjice.si/objava/18759> (1. september 2017).

48. --- 2017f. *Omrežje sekundarne kanalizacije*. Dostopno prek: <http://www.slovenskekonjice.si/objava/18760> (1. september 2017).
49. --- 2017g. *Vodohran Škalce z razvodnim omrežjem*. Dostopno prek: <http://www.slovenskekonjice.si/objava/18761> (1. september 2017).
50. --- 2017h. *Energetska sanacija stavbe OŠ Loče*. Dostopno prek: <http://www.slovenskekonjice.si/objava/18762> (1. september 2017).
51. --- 2017i. *Energetska sanacija stavbe OŠ Pod goro*. Dostopno prek: <http://www.slovenskekonjice.si/objava/18763> (1. september 2017).
52. --- 2017j. *Energetska sanacija stavbe Splošna knjižnica Slovenske Konjice*. Dostopno prek: <http://www.slovenskekonjice.si/objava/18764> (1. september 2017).
53. --- 2017k. *Izgradnja kanalizacije in čistilne naprave v Občini Slovenske Konjice*. Dostopno prek: <http://www.slovenskekonjice.si/objava/18765> (1. september 2017).
54. --- 2017l. *Celostna prometna strategija Občine Slovenske Konjice*. Dostopno prek: <http://www.slovenskekonjice.si/objava/18939> (1. september 2017).
55. --- 2017m. *Novogradnja in rekonstrukcija vrtca Prevrat*. Dostopno prek: <http://www.slovenskekonjice.si/objava/58486> (1. september 2017).
56. --- 2017n. *Medobčinski urad*. Dostopno prek: <http://www.slovenskekonjice.si/objava/56889> (19. april 2017).
57. Občina Vitanje. 2008a. *Gradnja odprtega širokopasovnega omrežja elektronskih komunikacij*. Dostopno prek: <https://www.vitanje.si/objava/46124> (1. september 2017).
58. --- 2008b. *Izgradnja kanalizacije Vitanje*. Dostopno prek: <https://www.vitanje.si/objava/46125> (1. september 2017).
59. --- 2008c. *Rekonstrukcija vozišča*. Dostopno prek: <https://www.vitanje.si/objava/46126> (1. september 2017).
60. --- 2011. *Celostna revitalizacija KD Vitanje v KSEVT*. Dostopno prek: <https://www.vitanje.si/objava/46127> (1. september 2017).
61. --- 2013. *Energetska sanacija OŠ Vitanje*. Dostopno prek: <https://www.vitanje.si/files/other/news/146/373181.pdf> (1. september 2017).
62. --- 2017. *Predstavitev občine*. Dostopno prek: <https://www.vitanje.si/about> (8. maj 2017).
63. Obrez Preskar, Breda. 2017. *Intervju z avtorico po e-pošti*. Slovenske Konjice, 17. julij 2017.
64. Pinterič, Uroš. 2004. *Administrativna usposobljenost slovenskih občinskih uprav*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

65. Prašnikar, Astrid. 2001. Kako do poslovne odličnosti v občinskih upravah. V *Na poti k poslovni odličnosti javne uprave*, 13–27. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.
66. Prebilič, Vladimir in Miro Haček. 2012. Nekateri aktualni problemi slovenske lokalne samouprave. V *Lokalna demokracija IV, aktualni problemi slovenske lokalne samouprave*, ur. Irena Bačlija, 16. Maribor: Lex Localis.
67. Pusić, Eugen, Stjepan Ivanišević, Željko Pavić in Milan Ramljak. 1988. *Upravni sistemi*. Zagreb: Narodne novine.
68. Rakar, Iztok, Bojan Tičar in Maja Klun. 2015. Inter-municipal cooperation: Challenges in Europe and in Slovenia. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*. 185–200. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
69. Schep, Gerrit Jan. 2010. *Inter-municipal cooperation: Introduction guide to the VNG International approach to a successful IMC*. The Netherlands: Netherlands Ministry for Development Cooperation and VNG International.
70. Spicer, Zachary. 2017. *Regionalism, Municipal organization, and interlocal Cooperation in Canada*. Canada: University of Toronto.
71. Statistični urad Republike Slovenije. 2017. *Prebivalstvo po naseljih*. Dostopno prek: <http://www.stat.si/StatWeb/News/Index/5966> (3. april 2017).
72. Šmidovnik, Janez. 1995. *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
73. Teles, Filipe. 2016. *Local Governance and Inter-Municipal Cooperation*. New York: Palgrave Macmillan.
74. Uradni list RS. 2007. *Odlok o ustanovitvi organa Skupne občinske uprave občin Slovenske Konjice, Vitanje in Zreče*. Dostopno prek: <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2007-01-2075/odlok-o-ustanovitvi-organa-skupne-obcinske-uprave-obcin-slovenske-konjice-vitanje-in-zrece> (11. april 2017).
75. Ustava Republike Slovenije. 2006. *Lokalna samouprava*. Dostopno prek: <http://www.us-rs.si/media/ustava.republike.slovenije.pdf> (1. marec 2017).
76. Vlaj, Stane. 1998. *Lokalna samouprava: občine in pokrajine*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
77. --- 2001. *Lokalna samouprava s poudarkom na načelu subsidiarnosti*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
78. --- 2004. *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
79. --- 2005. *Lokalna samouprava v Sloveniji: centralizacija ali decentralizacija*. V *Lokalna demokracija II, Uresničevanje samouprave v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 34. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

80. --- 2006. *Lokalna samouprava: teorija in praksa*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
81. --- 2007. Regionalizacija Slovenije – Izzivi in dileme. *Lex localis* 5 (4): 1–24.
82. --- 2011. Pokrajine, da ali ne. *Časopis Skupnosti občin Slovenije*, 1.
83. Warner, E. Mildred. 2015. *Intzer-municipal cooperation in the U.S.: A regional governance solution*. Dostopno prek: <http://www.redalyc.org/html/504/50400609/> (26. september 2017).
84. *Zakon o financiranju občin*. 2006. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO4615> (3. marec 2017).
85. *Zakon o lokalni samoupravi*. 2007. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO307> (2. marec 2017).
86. Žohar, Franci. 2010a. *Delovanje skupnih občinskih uprav v Sloveniji. III. Posvet*. Ptuj: Skupnost občin in Združenje občin.
87. --- 2010b. Medobčinsko sodelovanje v državah članicah Sveta Evrope. V *III. Posvet: Delovanje skupnih občinskih uprav v Sloveniji*, ur. Franc Žohar, 1-185. Dostopno prek: <http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr.gov.si/pageuploads/loksam05/obcine/sou/zbornik-SOU-marec-2010.zip> (3. april 2017).
88. --- 2012. Prihodnji razvoj medobčinskega sodelovanja v Sloveniji. V *Delovanje skupnih občinskih uprav v Sloveniji*, ur. Franci Žohar. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA_UPRAVA/svlr.gov.si/pageuploads/lok-sam-2015/splosno-ls-ls/medob-sodel/sou/zbornik/ZBORNIK-Posveta-SOU-_KOPER-2012-20_3_2012.pdf (24. julij 2017).
89. --- 2013. *Delovanje skupnih občinskih uprav v Sloveniji. VI. Posvet*. Škofja Loka: Skupnost občin in Združenje občin.
90. --- 2014. *Medobčinsko sodelovanje in povezovanje in/ali pokrajine v Sloveniji. XXI. Dnevi slovenske uprave*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
91. --- 2015. *Delovanje skupnih občinskih uprav v Sloveniji. VIII. Posvet*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA_UPRAVA/svlr.gov.si/pageuploads/lok-sam-2015/splosno-ls-ls/medob-sodel/sou/8-posvet-sou-2015/zbornik-sou-fu-Ljubljana-2632015.pdf (7. avgust 2017).
92. --- 2016a. *Delovanje skupnih občinskih uprav v Sloveniji. IX. Posvet*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA_UPRAVA/svlr.gov.si/pageuploads/lok-sam-2015/splosno-ls-ls/medob-sodel/sou/zbornik/9-zbornik-sou-Ljubno-marec-2016.pdf (7. avgust 2017).

93. --- 2016b. *Avtonomnost občin in medobčinsko povezovanje z namenom spodbujanja regionalnega razvoja.* Dostopno prek: http://www.fuds.si/sites/default/files/doktorska_disertacija_franc_zohar.pdf (27. marec 2017).

PRILOGE

Priloga A: Intervju z Bredo Obrez Preskar

Intervju je bil opravljen 17. julija 2017. Ga. Obrez Preskar je direktorica občinske uprave občine Slovenske Konjice in predstojnica Medobčinskega urada občin Slovenske Konjice, Zreče in Vitanje.

1. Kakšen je bil temeljni namen in smisel nastanka medobčinskega urada?

Temeljni namen nastanka medobčinskega urada je bil - specializacija izvajanja določenih skupnih strokovnih, upravnih in predvsem razvojnih nalog za občine ustanoviteljice predvsem s ciljem znižanja stroškov in racionalizacije poslovanja.

2. Kakšen pomen pripisujete delovanju urada za občine?

Vsekakor ima delovanje urada velik pomen za vsako izmed občin ustanoviteljic. Občine zaradi svojih kadrovske omejenih resursov potrebujejo urad za izvajanje skupno dogovorjenih nalog, ki bi jih sicer vsaka zase, kar bi bila potrata časa in denarja. Tako MU opravlja povsem specializirane naloge, se zanje izobražuje in usposablja.

3. Se vam zdi, da se pomen medobčinskega povezovanja razlikuje med manjšimi in večjimi občinami? Prosim utemeljite.

Vsekakor, pri manjših občinah je potreba po tovrstnem povezovanju in izvajanju vnaprej določenih nalog toliko večja in zagotovo učinkovitejša oblika. Takšen pristop pa je tudi racionalen z vidika upravljanja in porabe javnega denarja.

4. Ali se je po vašem mnenju tovrstno povezovanje med občinskimi upravami pokazalo za uspešno? Prosim utemeljite.

V našem primeru zagotovo. Verjetno lahko to potrdijo vse občine, ki imajo takšno obliko upravljanja. Seveda pa mora biti tudi ustrezno vodena.

5. So se v dosedanji praksi pokazale tudi kakšne pomanjkljivosti pri povezovanju občin in hkrati pri opravljanju skupnih nalog? Če so se, kakšne rešitve bi predlagali?

Vedno so tu administrativne in finančne ovire. Če bi občine lahko bolj svobodno oblikovale naloge, ki bi jih združevale v MU, bi bile še bolj učinkovite in racionalnejše pri svojem delovanju.

6. Ali pri povračilu dela sredstev za skupno opravljanje nalog občinske uprave prihaja do kakšnih zapletov? Če da, kakšnih?

Ne, ne prihaja.

7. Ali je po vašem mnenju na ustanovitev organa skupne občinske uprave vplivala velika razdrobljenost občin? Prosim utemeljite.

Zagotovo, razdrobljenost občin je velika, prevelika in delovanje MU oz. skupnih občinskih uprav je le korak k bolj razumnemu združevanju manjših občin, ki niti pod razno ne morejo uspešno in strokovno opravljati vseh svojih nalog z omejenimi kadrovskimi, časovnimi in finančnimi resursi.

8. Ali bi tovrstno prakso sodelovanja občin še razširili na druga področja?

Zagotovo. Povezovanje, sodelovanje, delovanje v konzorcijih ipd.

9. Kakšni so načrti za v naprej – razvojne možnosti, pogled v prihodnost?

V naši regiji se močno povezujemo. Prvi korak smo (poleg MU) naredili na področju turizma, kjer smo se povezale 4 občine in ustanovile skupno destinacijsko organizacijo in sicer delujemo

zelo povezano. Razmišljamo pa tudi o drugih področjih delovanja, da bi jih destinacijsko povezali – šport, kultura.

Priloga B: Intervju s Sandro Godec Mavhar

Intervju je bil opravljen 11. julija 2017. Ga. Godec Mavhar je direktorica občinske uprave občine Zreče.

1. Kakšen je bil temeljni namen in smisel nastanka medobčinskega urada?

Namen ustanovitve Medobčinskega urada je priprava in izvedba razvojnih programov za Dravinjsko subregijo, v katero so vključene občine soustanoviteljice, ter za opravljanje skupnih nalog vseh treh občin ustanoviteljic.

2. Kakšen pomen pripisujete delovanju urada za občine?

Razvojni pomen.

3. Se vam zdi, da se pomen medobčinskega povezovanja razlikuje med manjšimi in večjimi občinami? Prosim utemeljite.

Povezujejo se predvsem manjše občine, zaradi kadrovske podhranjenosti, v večjih občinah imajo na razpolago kader in v teh občinah je načeloma sedež urada.

4. Ali se je po vašem mnenju tovrstno povezovanje med občinskimi upravami pokazalo za uspešno? Prosim utemeljite.

Če se povežejo prave občine je sodelovanje uspešno, gre za medsebojno sodelovanje in prenašanje primerov dobrih praks, brain storming pri oblikovanju projektnih idej itd.

5. So se v dosednji praksi pokazale tudi kakšne pomanjkljivosti pri povezovanju občin in hkrati pri opravljanju skupnih nalog? Če so se, kakšne rešitve bi predlagali?

Javni uslužbenci, ki so zaposleni na medobčinskih uradih morajo biti enako prisotnih v vseh upravah, zato je dobro, da krožijo po vseh upravah. Tako so seznanjeni s strategijami vseh uprav.

6. Ali pri povračilu dela sredstev za skupno opravljanje nalog občinske uprave prihaja do kakšnih zapletov? Če da, kakšnih?

Povračilo sredstev bi moralo biti bolj ažurno.

7. Ali je po vašem mnenju na ustanovitev organa skupne občinske uprave vplivala velika razdrobljenost občin? Prosim utemeljite.

Preveč majhnih občin, pod 5000 prebivalcev, ki nimajo zagotovljenega kadra za izvajanje vseh nalog, zato se le te povezujejo v MU.

8. Ali bi tovrstno prakso sodelovanja občin še razširili na druga področja?

Zakon o financiranju občin (obstoječi in predlog novega) predvidevata zadosti področj.

9. Kakšni so načrti za v naprej – razvojne možnosti, pogled v prihodnost?

Spodbujanje povezovanja občin v MU, ohraniti nivo sofinanciranja na isti ravni (50%).

Priloga C: Intervju z Barbaro Mikuš Marzidovšek

Intervju je bil opravljen 27. julija 2017. Ga. Mikuš Marzidovšek je direktorica občinske uprave občine Vitanje.

1. Kakšen je bil temeljni namen in smisel nastanka medobčinskega urada?

Zagotoviti vsem trem občinam v okviru medobčinskega urada strokovno podporo na področju razvojnih projektov, razpisov in javnega naročanja.

2. Kakšen pomen pripisujete delovanju urada za občine?

Za nas, ki smo najmanjša občina v okviru medobčinskega urada, ima MJU velik pomen. Zaposleni za nas resnično opravljajo vsa javna naročanja in prijave na razpise, ker imamo premalo zaposlenih, da bi to opravljali v okviru zaposlitev na sami občini.

3. Se vam zdi, da se pomen medobčinskega povezovanja razlikuje med manjšimi in večjimi občinami? Prosim utemeljite.

Vsekakor. Večje občine pri večjem številu zaposlenih lažje pogrešijo delovanje medobčinskih uradov. Za male občine pa je takšen način delovanja skorajda nujen. Zavedati se morate, da male občine pokrivamo vsa strokovna področja kot velike. Zaposleni pokrivamo hkrati več področij, kar je iz strokovnega vidika in vidika preglednosti zakonodaje resnično zahtevno. V

okviru medobčinskih uradov, pa se zagotovi podpora za posamezno področje, ki hkrati omogoča strokovno specializiranost.

4. Ali se je po vašem mnenju tovrstno povezovanje med občinskimi upravami pokazalo za uspešno? Prosim utemeljite.

V našem primeru zagotovo. V okviru naše občine imamo tri medobčinske urade. To nam omogoča strokovno pokrivanje različnih področij, kar bi bilo brez medobčinskih uradov iz finančnega vidika zelo težko izvedljivo pri vseh omejitvah zaposlovanja in proračuna.

5. So se v dosedanji praksi pokazale tudi kakšne pomanjkljivosti pri povezovanju občin in hkrati pri opravljanju skupnih nalog? Če so se, kakšne rešitve bi predlagali?

Ne, vsekakor pa so vedno potrebna usklajevanja in konstruktivni odnosi z vsemi vključenimi akterji.

6. Ali pri povračilu dela sredstev za skupno opravljanje nalog občinske uprave prihaja do kakšnih zapletov? Če da, kakšnih?

Ne.

7. Ali je po vašem mnenju na ustanovitev organa skupne občinske uprave vplivala velika razdrobljenost občin? Prosim utemeljite.

Da, veliko je občin z manj kot 5000 prebivalci. Občine nimajo dovolj kadra za opravljanje vseh nalog.

8. Ali bi tovrstno prakso sodelovanja občin še razširili na druga področja?

Da.

9. Kakšni so načrti za v naprej – razvojne možnosti, pogled v prihodnost?

Strmimo k razširitvi dejavnosti medobčinskega urada tudi na druga področja, kot so npr. pravno.