

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Petra Kalan

**Problematika urejanja medobčinskih odnosov: primer Občine
Medvode**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2018

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Petra Kalan

Mentorica: doc. dr. Simona Kukovič

**Problematika urejanja medobčinskih odnosov: primer Občine
Medvode**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2018

Dragemu Žigu!

Brez tebe bi bila pot do končnega cilja veliko bolj naporna in manj zabavna. Hvala ti za vse, ta naloga je najina skupna in prišla sva na cilj.

Hvala mentorici, brez katere bi obupala že prvi dan. Hvala tebi Matija, da si mi stal ob strani. Zahvaljujem se tudi staršem, sestri, bratu, prijateljem in vsem, ki ste me spodbujali, da mi bo uspelo. Prišla sem na cilj.

Hvala.

Problematika urejanja medobčinskih odnosov: primer Občine Medvode

Magistrsko delo se ukvarja s problematiko povezovanja občin v Sloveniji. Trenutno imamo v Sloveniji 212 občin, ki se vsaka na svoj način ukvarjajo z uresničevanjem svojega namena, torej zagotavljanjem potrebnih dobrin svojim občanom. To lahko dosežajo tudi s povezovanjem in premagovanjem občinskih meja. S pomočjo teorije in praktične analize smo ugotavljali kakšno je bilo medobčinsko povezovanje Občine Medvode s šestimi sosednjimi občinami; Mestno Občino Ljubljana, Mestno občino Kranj, Občino Škofja Loka, Občino Šenčur, Občino Vodice in Občino Dobrova – Polhov Gradec. S primerjalno analizo smo pregledali mandata 2010-2014 in 2014-2018, podrobno analizirali projekte in medobčinska povezovanja. Ugotovili smo, da je sodelovanja med občinami bistveno več v mandatu 2014-2018, kar dokazuje tudi število projektov in medobčinskih povezovanj. Povezovanja potekajo tako na formalni kot neformalni ravni. V preteklosti so imele Medvode tudi nekaj negativnih izkušenj pri povezovanju za izgradnjo čistilne naprave. Največ projektov si Občina Medvode zastavlja skupaj z Občino Škofja Loka, z MOL-om se podajajo v najdražji komunalni projekt, uspešno pa sodelujejo tudi z ostalimi sosednjimi občinami.

Ključne besede: lokalna samouprava, občina Medvode, skupna občinska uprava, medobčinsko sodelovanje, prihodnost povezovanja.

Problems of the inter-municipal relations regulation: The case of Municipality Medvode

The master's thesis deals with the problem of connecting municipalities in Slovenia. At present, there are 212 municipalities in Slovenia, each in its own way engaged in the realization of its purpose, they are providing the necessary goods to its citizens. They can also do this by connecting and overcoming municipal borders. With the help of theory and practical analysis, we determined how the intermunicipal connection of the Municipality of Medvode with six neighboring municipalities was; City Municipality of Ljubljana, Municipality of Kranj, Municipality of Škofja Loka, Šenčur Municipality, Vodice Municipality and Municipality Dobrova - Polhov Gradec. The comparative analysis examined the mandates 2010-2014 and 2014-2018, analyzed projects and inter-municipal links in detail. We found that cooperation between municipalities is significantly longer in the 2014-2018 term, as evidenced by the number of projects and inter-municipal links. The connections take place both at formal and informal level. In the past, Medvode also had some negative experiences in connection with the construction of a treatment plant. The Municipality of Medvode, together with the Municipality of Škofja Loka, has most of the projects, with MOL they are presented in the most expensive communal project, and successfully cooperate with other neighboring municipalities.

Key words: local self-government, Municipality Medvode, joint municipal administration, inter-municipal cooperation, the future of integration.

Kazalo vsebine

1 Uvod	10
1. 1 Opredelitev raziskovalnega problema	11
1. 2 Hipoteza in raziskovalna vprašanja	12
1. 3 Uporabljena metodologija	13
1. 4 Zgradba magistrskega dela	13
2 Lokalna samouprava v Republiki Sloveniji	15
2. 1 Normativni okvir lokalne samouprave v Sloveniji.....	16
2. 1. 1 Ustavna ureditev lokalne samouprave	17
2. 1. 2 Evropska listina lokalne samouprave (MELLS).....	17
2. 1. 3 Zakon o lokalni samoupravi	19
2. 2 Občina.....	20
2. 2. 1 Župan	21
2. 2. 2 Občinski svet.....	22
2. 2. 3 Nadzorni odbor	23
2. 3 Občinske javne službe	24
2. 4 Premoženje in financiranje občin	26
2. 5 Občine v Sloveniji	29
2. 6 Povezovanje občin.....	32
2. 5. 1 Zakonska določila povezovanja.....	35
2. 5. 1. 1 Organ skupne občinske uprave	36

2. 5. 1. 2 Organ skupnega upravljanja javnih zavodov javnih podjetij, javnih skladov in javnih agencij	37
2. 5. 1. 3 Interesna zveza občin	38
2. 5. 2 Medobčinsko sodelovanje v tujini	39
3 Predstavitev analiziranih enot: Občina Medvode in njene sosednje občine.....	43
3. 1 Predstavitev občine Medvode.....	43
3. 1. 1 Zgodovina občine Medvode	43
3. 1. 2 Občina danes.....	44
3. 1. 2 Gospodarstvo in financiranje Občine Medvode	45
3. 1. 3 Sosednje občine	47
3. 2 Medobčinsko sodelovanje občine Medvode s sosednjimi občinami.....	49
3. 2. 1 Medobčinsko sodelovanje Občine Medvode pred letom 2010.....	49
3. 2. 2 Medobčinsko sodelovanje občine Medvode v obdobju 2010-2014	51
3. 3 Medobčinsko sodelovanje občine Medvode v obdobju 2014-2018.....	53
3. 3. 1 Medobčinsko sodelovanje občine Medvode z Mestno občino Ljubljana.....	57
3. 4 Načrti Občine Medvode za prihodnja sodelovanja s sosednjimi občinami	58
4 Zaključek.....	60
5. Viri	63
Priloge.....	68
Priloga A: Intervju z županom Občine Medvode Nejcem Smoletom	68
Priloga B: Intervju z županom Občine Škofja Loka Mihom Ještom.....	71

Kazalo tabel

Tabela 3.1: Osnovni podatki sosednjih občin	47
Tabela 3.2: Medobčinska sodelovanja v obdobju 2010-2014.....	51
Tabela 3.3: Medobčinska sodelovanja v obdobju 2014-2018.....	53

Kazalo slik

Slika 3.1: Meje in lega Občine Medvode	44
Slika 3.2: Organigram zaposlenih v Občini Medvode	45

Seznam kratic

RS – Republika Slovenija

MELLS – Evropska listina

MJU – Ministrstvo za javno upravo

SOU – Skupna občinska uprava

ZFO – Zakon o financiranju občin

ZLS – Zakon o lokalni samoupravi

1 Uvod

Lokalna samouprava je ključni element v političnem sistemu evropske liberalne demokracije in je civilizacijska pridobitev ter teoretična in praktična sestavina vseh sodobnih demokratičnih političnih sistemov. Najpreprostejša opredelitev lokalne samouprave je, da je to tista raven oblasti, ki je najbližja državljanom, tako da ima nalogo zastopati pomen in stališča lokalnosti (Brezovšek, Haček in Kukovič, 2016). Pr uresničevanju lokalne samouprave je zahtevna naloga, ki se nanaša predvsem na delitev pristojnosti med držav in lokalnimi skupnostmi (Brezovšek in Kukovič, 2012, str. 120). Država lahko občini prenese v opravljanje posamezne naloge iz državne pristojnosti, če za to zagotovi tudi sredstva. Gre za sistem delegiranih pristojnosti, ki občinam omogoča, da pravna razmerja v zvezi s prenesenimi nalogami urejajo s svojimi podzakonskimi predpisi, jih izvajajo po svojih organih in upravi ter v okviru svoje odgovornosti. Za uresničevanje nalog oz. zagotavljanje javnih storitev se lahko občine odločijo za medobčinsko sodelovanje. Medobčinsko sodelovanje se pri izvrševanju občinskih pristojnosti pojavlja v različnih oblikah: v neformalnem, v pogodbenem sodelovanju ali v institucionalizirani obliki. Razlogi za medobčinsko sodelovanje so večplastni. Kongres lokalnih on regionalnih oblasti pri Svetu Evrope je leta 2007 ugotovil, da k intenziviranju medobčinskega sodelovanja v Evropi prispeva več (Ministrstvo za javno upravo, 2016).

Evropska listina lokalne samouprave¹ je tista, ki nam omogoča povezovanje in je najpomembnejši pravni instrument Sveta Evrope na področju lokalne samouprave. V Sloveniji število občin iz leta v leto narašča. Trenutno je v Sloveniji 212 uradno priznanih občin, številne so majhne in kadrovsko prešibke za popolnoma samostojno delovanje. Medobčinsko sodelovanje je zato priljubljen model, ki se pojavlja v tovrstnih občinah, razlogi za takšna sodelovanja pa so večplastni. V nekaterih primerih je lahko medobčinsko sodelovanje samo uvodni korak k združevanju občin (Brezovšek in drugi, 2016).

Kot ugotavlja Lavtar (2016) je povezovanje občin naraslo po letu 2005. Takrat je država uvedla sofinanciranje organa skupnih občinskih uprav in se je znatno povečalo medobčinsko sodelovanje v omenjeni obliki. V začetku leta 2016 je bilo organiziranih 49 skupnih uprav in

1

Evropska listina lokalne samouprave je dostopna preko uradne portala Sveta Evrope: http://www.svetevrope.si/sl/dokumenti_in_publikacije/konvencije/122/index.html

vanje vključenih 199 posameznih občin, kar pomeni 94% vseh delujočih občin. Zveza občin, kot druga izmed možnih oblik sodelovanja občin, se ni razvila in nimamo ustanovljene niti ene.

Leta 1994 je bila na ozemlju Republike Slovenije z Zakonom o lokalni samoupravi (Uradni list št. 72/93, z dne 31. 12. 1993) vpeljana lokalna samouprava in s tem je bil končan proces reforme komunalnega sistema. Takrat je bila kot samostojna razglašena tudi Občina Medvode, ki je osrednja enota našega proučevanja. Medvode po svoji kategorizaciji ne spadajo med manjše občine, saj imajo več kot 16.000 prebivalcev (Občina Medvode, 2018).

Lega Občine Medvode je strateškega pomena, saj meji na tri velike občine, ki imajo status mesta. To so Mestna občina Ljubljana, Mestna občina Kranj in Škofja loka. Z delom Mestne občine Ljubljana so bile Medvode tudi pravno-formalno povezane, saj so bile pred letom 1994 del enotne občine Ljubljana – Šiška. Zapuščina enotne občine zagotovo obstaja, tako infrastrukturna kot lastniška. Možnosti povezovanja med občinami je izredno veliko, saj si delijo turistične destinacije (Polhograjski dolomiti), izobraževalne ustanove (Osnovna šola), cestne povezave, komunalno dejavnosti in številne druge projekte (Občina Medvode, 2018).

Dejstvo je, da je priložnosti za povezovanje in medobčinsko sodelovanje vedno več, vprašanje pa je kako spretno znajo to občine izkoristiti. Na podlagi analizirane literature in obstoječega stanja ugotavljamo, da imajo občine voljo različne oblike povezovanja. Lahko gre za formalno povezovanje, ki je razdeljeno na različne nivoje ali pa za neformalne povezovanje, ki prinese ugodne rešitve za občine, ki si delijo podobne vizije za prihodnje delovanje. V pričujočem magistrskem delu tako proučujemo različne oblike mehanizma medobčinskega povezovanja in urejanja medobčinskih odnosov ter odkrivamo potenciale, ki jih takšno medobčinsko povezovanje prinaša.

1. 1 Opredelitev raziskovalnega problema

Število občin v Slovenij se povečuje. Namesto, da bi se povezovali se pospešeno razčlenjujemo v želji po avtonomnosti nastajajo vedno znova nove občine. Uresničevanje lokalne samouprave pa je zahteva naloga, ki se nanaša predvsem na delitev pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi (Brezovšek in drugi, 2008, str. 120). Prava vloga lokalne samouprave je v vertikalni delitvi oblasti. Z delitvijo oblasti med državo in lokalnimi

skupnostmi je oblast države omejena tako, da je manj možnosti za njeno odtujitev in zlorabo (Vlaj, 1998).

Medobčinsko sodelovanje lahko poteka na različnih ravneh. Od ustanovitve skupnih občinskih uprav (v nadaljevanju SOU), ki so posledica nezmožnosti opravljanja posameznih nalog, ki jih imajo določene občine pa vse do fleksibilnega modela povezovanja, ki temeljni na ki se pragmatično povezujejo z drugimi občinami in prosto izbirajo vsebine in oblike tega sodelovanja. Ta model temelji na oblikah kot so zveze, združenja ali skupna podjetja na podlagi zasebnega prava. Večina pravil sodelovanja je določena s statuti in ustanovnimi akti.

V magistrskem delu proučujemo mehanizme medobčinskega povezovanja in urejanja medobčinskih odnosov. Pri tem se osredotočamo na Občino Medvode, ki s svojo strateško lego meji na glavno mesto, Mestno občino Ljubljana in na pet ostalih občin (Škofja Loka, Vodice, Šenčur, Kranj, Dobrova – Polhov Gradec). Cilj magistrskega dela je ugotoviti, kako je potekalo medobčinsko sodelovanje Občine Medvode s sosednjimi občinami; zlasti se osredotočamo na odnos z največjo občino, Mestno občino Ljubljana. Zanima nas kako so se odnosi med njimi spreminjali v preteklih dveh mandatih (2010–2014 ter 2014–2018). Podrobneje analiziramo medobčinska sodelovanja - ustanavljanje medobčinskih uradov in izvajanje javnih služb.

1. 2 Hipoteza in raziskovalna vprašanja

Pravne podlage za medobčinsko sodelovanje opredeljuje 10. člen Evropske listine lokalne samouprave (MELLS), ki določa pravico lokalnih oblasti do združevanja. Lokalne oblasti imajo pri izvajanju svojih pooblastil pravico sodelovati in v okviru zakona oblikovati konzorcije z drugimi lokalnimi oblastmi za izvajanje nalog skupnega pomena (Ministrstvo za javno upravo, 2016).

Na podlagi proučevane literature zastavljamo naslednjo hipotezo:
H: »V mandatu 2014–2018 se je v primerjavi z mandatom 2010–2014 medobčinsko sodelovanje Občine Medvode intenziviralo.«

Namen medobčinskega sodelovanja je torej predvsem skupno urejanje in opravljanje lokalnih zadev javnega pomena, občine lahko v ta namen združujejo sredstva na različne načine (Rakar, 2014, str. 100–102).

Za potrebe magistrskega dela smo zastavili še naslednja raziskovalna vprašanja:

RV1: »Kakšna medobčinske odnose ima Občina Medvode s sosednjimi občinami?«

RV2: »Kakšen odnos ime Občina Medvode z Mestno občino Ljubljana?«

RV3: »Kakšen pomen ima mehanizem medobčinskega povezovanja za Občino Medvode?«

1. 3 Uporabljena metodologija

V magistrski nalogi smo uporabili različne medsebojno dopolnjujoče tehnike za pridobivanje podatkov:

- S pomočjo **deskriptivne metode** smo pripravili teoretični del naloge in opredelili osnovne pojme, kjer smo se poslužili tudi vsebinske **analize primarnih in sekundarnih virov**.
- Uporabili smo že obstoječe raziskave na temo medobčinskega povezovanja (**meta-analiza**).
- **Študijo primera** smo izvedli na izbrani enoti analize, in sicer Občini Medvode in njenim povezovanjem s sosednjimi občinami.
- S **primerjalno analizo** smo primerjali dva zadnja mandata (2010–2014 in 2014–2018) na izbranem primeru ter ugotavljali razlike in podobnosti.
- Za boljši vpogled v samo problematiko proučevanja smo izvedli tudi **poglobljene družboslovne intervjuje**, in sicer s predstavniki Občine Medvode in sosednjih občin.

1. 4 Zgradba magistrskega dela

Zgradba magistrskega dela je standardna, torej štirje tematski sklopi: Uvod z metodološkim okvirjem, Teoretski del, Empirični del in Sklep, ki mu sledijo seznam uporabljene literature in relevantne priloge.

V Uvodu smo predstavili izbrano problematiko proučevanja ter metodološke elemente, kjer smo opisali namen in cilje magistrskega dela, predstavili podlago za izpeljavo hipoteze in raziskovalnih vprašanj, opisali raziskovalne metode in tehnike ter zgradbo magistrskega dela.

V teoretičnem delu smo s pomočjo primarne in sekundarne literature opredelili temeljne pojme, predstavili pomen lokalne samouprave, kakšne so njene pristojnosti in kakšna je zakonodaja. Seveda je poudarek na sodelovanju med občinami, kakšne so smernice, zakonodaja in stališče Evropske unije do medobčinskega povezovanja. Pogledali smo tudi kakšna je praksa na področju povezovanja občin na ravni Evropske unije in v izbranih državah.

V empiričnem delu smo predstavili analizirano Občino Medvode in šest njenih sosednjih občin. Zanimala nas je zgodovina medobčinskega povezovanja Občine Medvode in okoliških občin. Podrobneje smo analizirali, kako so sodelovali v mandatu 2010–2014 in kakšno je bilo sodelovanje zadnji mandat. Zanimali so nas vzroki povezovanja in za kakšne vrste sodelovanj gre. Preverili smo projekte, ki so bili del medobčinskih sodelovanj in še posebej analizirali tiste, ki je Občina Medvode izpeljala skupaj z MOL-om. S predstavniki dveh občin smo naredili intervjuja skozi katera smo analizirali dosedanje delo in načrte za prihodnost.

V sklepu magistrskega dela smo obrazložili verifikacijo zastavljene teze magistrskega dela, podali odgovore na zastavljena raziskovalna vprašanja ter predstavili glavne ugotovitve in opažanja.

2 Lokalna samouprava v Republiki Sloveniji

Obstaja toliko opredelitev pojma lokalne samouprave, kot je avtorjev. Tako je samoupraven tisti, ki ima pravico in možnost odločati o svojih zadevah na podlagi lastne moči (Bučar, 1969, str. 28).

Grafenauer (2000, str. 13–14) lokalno skupnost opredeljuje kot posebno vrsto družbene skupine, ki temelji na prostorski organizaciji družbe oziroma skupnem življenju ljudi na nekem geografskem prostoru. Bistveno pri opredelitvi lokalne skupnosti je načelo, da posamezniki lokalne skupnosti svoje potrebe in interese zadovoljujejo s skupnimi dejavnostmi.

Po mnenju Hačka (1999, str. 19) pa je bistvo lokalne samouprave neodtujljiva pravica ljudi do samouprave in sicer na območju na katerem živijo. Pomembna je tudi njihova pravica do odločanja o svojih življenjskih potrebah v okviru svoje lokalne skupnosti. Delovanje mora biti neodvisno od države.

Na območju Slovenije je bila lokalna samouprava uvedena že sredi 19. stoletja z avstrijskim začasnim zakonom o občinah, ki ga je leta 1849 podpisal cesar. To so bila prva občinska zastopstva na Kranjskem, ki so bila izvoljena 1850. Zakonsko področje lokalne samouprave so urejali vse do leta 1955, ko je bil uveden socialistični komunalni sistem, ki je lokalno samoupravo *de facto* odpravil (Brezovšek in drugi, 2016, str. 202).

Po osamosvojitvi Republike Slovenije je bilo uvajanje lokalne samouprave eno izmed pomembnejših in najzahtevnejših nalog v novi državi, saj je šlo s tem za korenito spremembo dotedanje samoupravne-komunalne ureditve v smeri »klasične lokalne samouprave evropskega tipa (Brezovšek in Kukovič, 2016, str. 113).

Izvedbeni temelji za izpeljavo reforme lokalne samouprave so bili postavljeni s sprejemom Zakona o referendumu za ustanovitev občin v letu 1994 (Brezovšek in Kukovič, 2016, str. 113).

Lokalna samouprava v Sloveniji je bila vzpostavljena januarja 1995, ko so začele delovati teritorialno spremenjene občine z novo funkcionalnostjo in organizacijo. V letih po ponovni uvedbi lokalne samouprave se je zgodilo veliko sprememb, zlasti na zakonodajnem področju (Brezovšek in drugi, 2008, str. 124–127).

Pri uvajanju lokalne samouprave gre za iskanje občin kot pristnih skupnosti. Zanje je značilno, da gre za skupnosti ljudi na določenem ozemlju, ki jih povezujejo skupni interesi in čutijo pripadnost k takšnim skupnostim in kjer so pogoji za uspešno organiziranje dejavnosti za zadovoljevanje njihovih potreb v kraju bivanja (Vlaj, 1998, str. 23).

Po mnenju Viranta (1998, str. 161–162) je lokalna samouprava način upravljanja javnih zadev, pri katerem neposredno ali posredno sodelujejo prebivalci teritorialne skupnosti, ki je ožja od države. Da lahko začnemo govoriti o lokalni samoupravi, mora država najprej priznati lokalnim skupnostim pravni obstoj, jim podeliti pravico odločanja o določenih vprašanjih, s katerimi se sama ne vmešava, in jim zagotoviti sredstva, ki so potrebna za urejanje zadev.

Ko govorimo o lokalni samoupravi ne moremo mimo dveh pojmov. Prvi je decentralizacija, drugi pa subsidiarnost.

Z decentralizacijo centralne oblasti delno ali v celoti prenašajo pristojnosti in naloge na nižje ravni kot izvirne pristojnosti samoupravnih oblasti ali kot državne prenesene naloge.

Subsidiarnost pa je politično načelo, ki zmanjšuje koncentracije zadev na nacionalni (državni) in nadnacionalni ravni in usmerja, da lokalne skupnosti opravljajo vse zadeve, ki so jih sposobne opravljati praviloma bolj učinkovito, pod enakimi pogoji in za praviloma nižji strošek. Pomeni tudi, da morajo imeti državljani čim večjo možnost soodločanja v javnih zadevah (Strategija razvoja lokalne samouprave v republiki Sloveniji, 2015).

2. 1 Normativni okvir lokalne samouprave v Sloveniji

Poglavitni viri s katerimi država ureja lokalno samoupravo v Sloveniji so (Tičar in Rakar, 2011, str. 239–243):

1. Ustava Republike Slovenije,
2. Evropska listina lokalne samouprave (v nadaljevanju MELLs),
3. Zakon o lokalni samoupravi,
4. področni zakoni,
5. podzakonski predpisi.

2. 1. 1 Ustavna ureditev lokalne samouprave

Ustava Republike Slovenije (v nadaljevanju ustava RS) je uvedla lokalno samoupravo kot pravno sistemsko institucijo in jo opredelila kot eno svojih temeljnih demokratičnih načel. Tako je v skladu z 9. členom ustave prebivalcem Republike Slovenije zagotovljena lokalna samouprava (Ustava RS, 9.člen). Po 140. členu v pristojnost občine spadajo lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki se nanašajo samo na prebivalce občine, ter posamezne naloge iz državne pristojnosti, ki jih nanje prenese država z zakonom in ob zagotovitvi sredstev, pri čemer opravlja nadzor nad zakonitostjo, primernostjo in strokovnostjo dela njihovih organov (Ustava RS, 140. člen).

Ustava iz leta 1991 je zagotovila lokalno samoupravo vsem prebivalcem Republike Slovenije, s čimer se je le-ta pridružila sodobnim državam v Evropi in zunaj nje, ki priznavajo neposredno in posredno pravico državljanov, da sodelujejo pri upravljanju lokalnih zadev javnega značaja.

V svojem 139. členu Ustava Republike Slovenije občino imenuje kot temeljno samoupravno lokalno skupnost, ki obsega naselje ali več naselji, ki ji povezujejo skupne potrebe in interesi prebivalcev (Ustava RS, 139. člen).

Kot ugotavlja Kukovič (2015) so ustavne določne za lokalno samoupravo splošne, saj jo podrobneje ureja šele zakonodaja, kjer so z zakoni določeni predpisi, ki jih morajo upoštevati. Občine večinoma izvajajo politike po navodilih države in ne ustvarjajo svojih politik. Rezultat takšnega delovanja je neenakomerna delitev pristojnosti med državo in lokalnimi oblastmi. Regulacija občin s strani vlade ne zagotavlja oblikovanja neodvisnih političnih enot na določenih območjih in ravno zaradi tega lahko pri lokalni samoupravi govorimo le o relativni avtonomiji (Schultz, 1979, str. 79; Brezovšek in Kukovič, 2012, str. 60).

2. 1. 2 Evropska listina lokalne samouprave (MELLS)

Lokalna samouprava pomeni pravico lokalnih skupnosti, da samostojno urejajo in opravljajo v svoji pristojnosti javne zadeve, ki se tičejo življenja in dela prebivalcev na njihovem območju. Po Evropski listini lokalne samouprave (3. člen) je lokalna samouprava opredeljena kot pravica in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona urejajo in opravljajo bistveni del javnih zadev v lastni pristojnosti in v korist lokalnega prebivalstva. To pravico

uresničujejo lokalni organi in prebivalci na zborih državljanov, z referendumom ali drugimi neposrednimi oblikami odločanja.

Listina vsebuje demokratično sporočilo in politično filozofij, ki pomeni normativno utrditev tistih najmanjših standardov, ki so lahko skupni evropskim državam, pri čemer pa se zaveda, da je lokalna samouprava nastala v Evropi na različen način in ima različno tradicijo. Listina je nastala kot plod evropske demokratične prakse na področju lokalne samouprave (Grad, 1998).

Kot lahko razberemo iz MELLSA so države članice Evropske Unije (v nadaljevanju EU) podpisale dokument, ki jih zavezuje da upoštevajo lokalne oblasti kot enega od glavnih temeljev vsake demokratične ureditve, vse države morajo upoštevati pravico državljanov do sodelovanja pri opravljanju javnih zadev, saj je eno od demokratičnih načel, ki so skupna vsem državam članicam Sveta Evrope. Države podpisnice so prepričane, da se ta pravica lahko najneposredneje uresničuje na lokalni ravni, prav tako so prepričane, da obstoj lokalnih oblasti z dejanskimi nalogami lahko zagotovi upravo, ki je učinkovita in hkrati blizu državljanom in se zavedajo, da sta varovanje in ponovna uveljavitev lokalne samouprave v različnih evropskih državah pomemben prispevek h graditvi Evrope po načelih demokracije in decentralizacije oblasti (Evropska listina lokalne samouprave, 1996).

V 4. členu Evropska listina lokalne samouprave določa področje njene dejavnosti. Temeljna pooblastila in naloge lokalnih oblasti so predpisani z ustavo in zakonom. Določba pa ne preprečuje prenosa pooblastil in nalog za posebne namene v skladu z zakonom na lokalne oblasti. Lokalne oblasti imajo v okviru zakona polno svobodo pri uresničevanju svojih pobud glede vsake stvari, ki ni izključena iz njihove pristojnosti ali ni v pristojnosti kakšne druge oblasti. Javne naloge naj po možnosti izvajajo tiste oblasti, ki so državljanom najbližje. Dodelitev naloge drugi oblasti bi morala biti utemeljena z obsegom in naravo take naloge in zahtevami za učinkovitost in gospodarnost. Pooblastila, dana lokalnim oblastem, morajo praviloma biti polna in izključna. Ne sme jih izpodkopavati ali omejevati druga, osrednja ali pokrajinska oblast, razen če zakon tako določa. Pri pooblastilih, ki jih nanje prenaša osrednja ali pokrajinska oblast, je lokalnim oblastem, kolikor je mogoče, treba pustiti svobodo odločanja pri prilagajanju njihovega izvajanja krajevnim razmeram. Kolikor je mogoče, je treba lokalne oblasti pravočasno in na primeren način vprašati za mnenje pri načrtovanju in odločanju v vseh stvareh, ki jih neposredno zadevajo (Evropska listina lokalne samouprave 1996, 4. člen).

Država mora lokalnim oblastem omogočiti finančni obstoj, saj so po MELLs-u dolžne zagotoviti sredstva v okviru svojih ekonomskih zmožnosti. Lokalne oblasti morajo prejeti zadosten finančen priliv, ki jim omogoča obstoj in izvajanje nalog.

V zaključnem delu Evropska listina lokalne samouprave določa obveznosti držav, da izpolnjujejo bazične odstavke in področja na katera se pravila listine nanašajo.

Dejavnosti Sveta Evrope, predvsem sprejeta Priporočila in Vodniki za uveljavitev načel lokalne samouprave, ki so jih države članice zapisale v Evropski listini lokalne samouprave, so podlaga za sorazmerno pomembno poenotenje stališč o pomenu in vlogi lokalne samouprave za demokratično ureditev države in večjo primerljivost pravnih ureditev držav članic Sveta Evrope. Lokalna samouprava v sodobni Evropi tako pomeni drugačen, bolj avtonomen in od države relativno neodvisen način upravljanja zadev javne uprave (Ministrstvo za javno upravo).

Nadzor nad uresničevanjem listine v Sloveniji ima Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Za analiziranje, kako države članice izvajajo načela lokalne demokracije, kot jih določa listina, in za pospeševanje demokracije na lokalni in regionalni ravni ter za krepitev čezmejnega sodelovanja v širši Evropi pa je v okviru Sveta Evrope pristojen Kongres lokalnih in regionalnih oblasti (Organizacija in funkcija lokalne samouprave, 2017).

2. 1. 3 Zakon o lokalni samoupravi

Z Zakonom o lokalni samoupravi (ZLS, 19. člen) je določeno, da je območje občine lahko razdeljeno na krajevne, vaške ali četrtne skupnosti, če je to utemeljeno s prostorskimi, zgodovinskimi, upravno-gospodarskimi ali kulturnimi razlogi in če je to v interesu prebivalcev dela občine. Interes se ugotovi na zborih krajanov. Členitev se opravi s statutom občine, s katerim se lahko ožjim skupnostim tudi poveri opravljanje dela občinskih nalog, če jim občina za to zagotovi sredstva. Naloge, ki jih ožji del občine opravlja samostojno, način njihovega financiranja, načela za organiziranost in delovanje njihovih organov ter njihov pravni status se v okviru zakonskih določb podrobneje določijo s statutom občine (Ministrstvo za javno upravo).

2. 2 Občina

Zakon o lokalni samoupravi (2007, 1. in 2. člen) definira občino kot temeljno lokalno samoupravno skupnost, ki v okviru ustave in zakonov samostojno ureja in opravlja svoje zadeve ter rešuje naloge, ki so nanjo prenesene z zakoni. Obsega tri glavne sestavine:

- Je najvažnejša oblika lokalne samouprave,
- oblikovala se je v okviru naravne zgodovinsko nastale lokalne skupnosti,
- ima položaj samoupravnosti (Šmidovnik, 1995, str. 63).

Lokalne skupnosti so lahko ožje (občine) ali širše (različno po državah). Uresničevanje lokalne samouprave je torej v obstoju občin, v večini držav pa tudi v drugih širših lokalnih samoupravnih skupnostih (Haček, 2005). Občine so raven oblasti, k je najbližje državljanom; odzivajo se najbolj raznolikemu prebivalstvu in na najintenzivnejše socialne, gospodarske in politične probleme v vsaki državi. Tako so občine odgovorne za zagotavljanje široke palete storitev.

Območje, na katerem naj bi se ustanovila občina, mora izpolnjevati pogoje, ki jih določa Zakon o lokalni samoupravi, zlasti mora biti zagotovljena osnovna šola, dostopnost do primarne zdravniške in socialne oskrbe, preskrba z življenjskimi potrebščinami, komunalna opremljenost, poštna storitve, knjižnica, prostori za upravno dejavnost lokalnih skupnosti in drugo (Kaučič in Grad, 2000, str. 330).

Obstajajo različne vrste občin. V Sloveniji so najštevilčnejše podeželske oziroma navadne občine; teh občin je 201, enajst pa je tako imenovanih mestnih občin. Ustava je namreč v 141. členu uvedla posebno kategorijo občin s statusom mestne občine. Ta člen določa, da lahko mesto pridobi status mestne občine po postopku in pod pogoji, ki jih določa zakon. Mestna občina opravlja kot soje tudi z zakonom določene naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mest (Brezovšek in Kukovič, 2012, str. 121–122).

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

Delovanje občine krojijo trije organi – občinski svet (v mestnih občinah je uporabljen pojem mestni svet), nadzorni odbor in župan (ZLS, 28. člen). Ti so zastopniki oziroma varuhi interesov občanov ter posredno uresničujejo pravico prebivalcev do lokalne samouprave.

2. 2. 1 Župan

Položaj župana je opredeljen v 33. členu zakona o lokalni samoupravi. Župan predstavlja in zastopa občino, skrbi in odgovarja za izvajanje odločitev občinskega sveta. Župan predlaga občinskemu svetu v sprejem proračun občine in zaključni račun proračuna, odloke in druge akte iz pristojnosti občinskega sveta. Zadržati mora izvajanje nezakonite odločitve občinskega sveta (Vlaj, 1998, str. 272).

Po slovenski zakonodaji je župan organ občine; politični funkcionar, izvoljen na neposrednih volitvah za mandatno dobo štirih let (Katalog pristojnosti občin, 1997). Je individualni organ.

Volijo ga volivci, ki imajo v občini stalno prebivališče, na neposrednih in tajnih volitvah (ZLS, 42. člen). Volitve se opravijo hkrati z volitvami v občinski svet. Pravico voliti in biti voljen za župana ima vsak občan, ki ima volilno pravico pri volitvah v občinski svet (Brezovšek in Kukovič, 2012, str. 127).

Županova najpomembnejša funkcija je po Juvan Gotovac (2000), da je predstojnik občinske uprave, ki je suveren in praktično nedotakljiv skozi vso mandatno dobo. Z upravo, ki jo vodi, lahko izvaja v občini zelo samostojno politiko, ne glede na politiko občinskega sveta.

Župan ima najmanj enega podžupana, ki ga imenuje izmed članov občinskega sveta. Podžupan, ki nadomešča župana v primeru njegove odsotnosti ali zadržanosti, v okviru svoje funkcije brez pooblastila opravlja naloge iz pristojnosti župana, če gre za tekoče naloge župana in tudi tiste, za katere je pooblaščen (Ministrstvo za javno upravo, 2018).

Kot določa 37. člen ZLS (2007) funkcija župana ni združljiva s funkcijo člana občinskega sveta in podžupana, članstvom v nadzornem odboru in delom v občinski upravi ter z drugimi funkcijami, za katere tako določa zakon.

Funkcija člana občinskega sveta in podžupana ni združljiva s funkcijo župana, članstvom v nadzornem odboru in z delom v občinski upravi ter z drugimi funkcijami, za katere tako določa zakon (ZLS, 37.b člen).

2. 2. 2 Občinski svet

Osrednji organ lokalne samouprave v občini je občinski svet, ki je najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti občine. Občinski svet je predstavniško telo, ki ga v skladu s sodobnimi demokratičnimi standardi volijo prebivalci občine za štiri leta na podlagi splošne in enake volilne pravice z neposrednim in tajnim glasovanjem.

V okviru svojih pristojnosti občinski svet:

- Sprejema statut občine;
- sprejema odloke in druge občinske akte;
- sprejema prostorske in druge plane razvoja občine;
- sprejema občinski proračun in zaključni račun;
- daje soglasje k prenosu nalog iz državne pristojnosti na občino;
- imenuje in razrešuje člane nadzornega odbora ter člane komisij in odborov občinskega sveta;
- imenuje in razrešuje predstavnike občine v sosvetu načelnika upravne enote;
- odloča o pridobitvi in odtujitvi občinskega premoženja, če ni z zakonom drugače določeno;
- imenuje in razrešuje člane sveta za varstvo uporabnikov javnih dobrin;
- odloča o drugih zadevah, ki jih določa zakon in statut občine (ZLS, 29. člen).

Občinski svet šteje od 7 do 45 članov (ZLS, 38. člen). Število članov občinskega sveta določa statut občine, zaradi uvedbe novega sistema lokalne samouprave pa je kriterije oziroma število članov prvih občinskih svetov določil zakon on upoštevanju števila prebivalcev (Brezovšek in drugi, 2016, str. 204).

Voli se ga na podlagi splošne in enake volilne pravice z neposrednim in tajnim glasovanjem. Aktivno volilno pravico, to je pravico voliti, imajo volivci, ki imajo v občini stalno prebivališče in so stari najmanj 18 let. Pravico biti voljen pa imajo le polnoletni državljani Republike Slovenije. Člani so voljeni za dobo štirih let (ZLS, 41. člen).

Člani predstavniškega telesa lokalne skupnosti opravljajo svojo funkcijo kot častno, torej nepoklicno. Temu sledi tudi zakon o lokalni samoupravi, ki določa, da občinski svetniki svojo funkcijo opravljajo neprofesionalno (Kaučič in Grad, 2008, str. 368).

Vloga občinskega sveta je tudi nadzorna, saj nadzoruje župana, podžupana in občinsko upravo glede izvrševanja odločitev občinskega sveta (MJU).

Lavtar (2015) opredeljuje pravice in dolžnosti občinskega svetnika:

- Dolžan se je udeleževati sej sveta in njegovih delovnih teles
- Pravico ima do predlaganja predpisov,
- Občinskemu svetu lahko predlaga obravnavo drugih vprašanj iz njegove pristojnosti,
- Glasuje lahko o predlogih splošnih aktov občine, drugih aktov in odločitev sveta, predlaga pa lahko dopolnila teh predlogov,
- Sodeluje pri oblikovanju programa dela sveta in dnevnih redov njegovih sej,
- Predlaga lahko kandidate za člane občinskih organov, delovnih teles svet in organov javnih zavodov, javnih podjetij in skladov, katerih ustanoviteljica ali soustanoviteljica je občina oziroma, v katerih ima občina v skladu z zakonom sovje predstavnike.

2. 2. 3 Nadzorni odbor

Nadzorni odbor je najvišji organ nadzora javne porabe v občini. V okviru svoje pristojnosti nadzorni odbor opravlja nadzor nad razpolaganjem s premoženjem občine, nadzoruje namenskost in smotrnost porabe proračunskih sredstev ter finančno poslovanje uporabnikov proračunskih sredstev. Člane nadzornega odbora imenuje občinski svet najkasneje v 45 dneh po svoji prvi seji. Člani nadzornega odbora ne morejo biti člani občinskega sveta, župan, podžupan, člani svetov ožjih delov občine, tajnik občine, javni uslužbenci občinske uprave, člani poslovodstev organizacij, ki so uporabniki proračunskih sredstev (Ministrstvo za javno upravo).

Nadzorni odbor opravlja nadzor nad razpolaganje s premoženjem občine, nadzoruje namenskost in smotrnost porabe proračunskih sredstev ter nadzoruje finančno poslovanje porabnikov proračunskih sredstev (Vlaj, 1998, str. 275).

Delovanje nadzornega odbora je podrobneje opredeljeno v statutu občine, ki med drugim določa:

- oblikovanje nadzornega odbora,
- naloge,
- postopke in način dela,
- obveznosti in pravice občinskih organov v zvezi z delom nadzornega odbora,
- obveznosti in pravice občinskih organov v zvezi s priporočili in predlogi nadzornega odbora,
- javnost dela nadzornega odbora (Brezovšek in Kukovič, 2012, str. 147).

Člane nadzornega sveta imenuje občinski svet. Člani nadzornega odbora ne morejo biti občinski svetniki, župan, podžupan, člani svetov ožjih delov občine, tajnik občine, delavci občinske uprave, člani poslovodstev organizacij, ki so uporabniki proračunskih sredstev (ZLS, 32. a člen).

Svoje delo morajo člani opravljati nepoklicno, za zagotavljanje strokovne in administrativne pomoči nadzornemu odboru pa sta po zakonu zadolžena župan in občinska uprava. Posamezne posebne strokovne naloge nadzora lahko opravi izvedenec, ki ga na predlog nadzornega odbora imenuje občinski svet (Brezovšek in Kukovič, 2012, str. 149).

2. 3 Občinske javne službe

Na tem mestu dodajamo podpoglavje o občinskih javnih službah, saj so prav te ključne pri analizi izbrane občine. Namen ter način nastanka tovrstnih služb je namreč pomemben za nadaljnjo analizo našega dela.

Lokalne javne službe so v Evropski listini o lokalnih javnih službah opredeljene kot organizacije, ki pod neposrednim ali posrednim nadzorom lokalne politične oblasti delujejo v javnem interesu z zagotavljanjem vrste storitev za prebivalstvo na določenem ozemlju. Odvisno od države ali razmer lahko lokalne javne službe delujejo v različnih oblikah organizacij, to je kot javnopravna ali zasebnopravna podjetja (Vlaj 1998, str. 288).

Ena izmed pomembnejših funkcij lokalne samouprave je kvalitetna oskrba občanov z javnimi dobrinami. Večina teh se zagotavlja v okviru sistema javnih služb. Občina zagotavlja opravljanje javnih služb, ki jih sama določi in tistih, za katere določa zakon, in sicer:

- neposredno v okviru občinske uprave
- z ustanavljanjem javnih zavodov in javnih podjetji,
- z dajanjem koncesij in
- z vlaganjem lastnega kapitala v dejavnosti zasebnega prava (Vlaj 1998).

Šmidovnik javne službe opredeljuje kot »dejavnosti storitvenega oziroma proizvodnega značaja in okvira javne uprave...Osnovna ideja javne službe je v pojmu služiti in sicer služiti javnosti, kar izražamo s francoskim pojmom *service public*« (Šmidovnik, 1980, str. 115).

Bučar po drugi strani trdi, da je javna služba dejavnost, »ki ustvarja dobrine za zadovoljevanje družbenih potreb, kadar tem potrebam ni mogoče zadostiti v procesu tržne blagovne proizvodnje« (Bučar v Rakočević, 1994, str. 142).

Lokalne javne službe oblikujejo vsakodnevno okolje lokalnega prebivalstva in v veliki meri določajo kakovost njihovega življenja. Te službe so ena od življenjskih razsežnosti lokalne samouprave. Izobraževanje in usposabljanje, rekreacija, kultura šport, oskrba s pitno vodo, zbiranje in ravnanje z odpadki, zdravstvo, javne površine, varstvo okolja, prevoz, turizem, ustanovitev podjetniških con, mestno načrtovanje, stanovanje, šolske kuhinje, itd. (European Charter of local public service, Introduction).

Ustava ne ureja področja javnih služb, v osnovi ta področja urejata Zakon o zavodih in Zakon o gospodarskih javnih službah. Javne službe so del javne uprave, zato jih opredeljuje tudi Zakon o upravi iz leta 1994. Uprava kot del izvršilne oblasti v Republiki Sloveniji izvršuje upravne naloge na podlagi ustave, zakonov ter drugih podzakonskih pravnih aktov.

Javne službe delimo na izbirne in obvezne. **Obvezne** gospodarske javne službe se določijo z zakoni s področja energetike, prometa in zvez, komunalnega in vodnega gospodarstva, in gospodarjenja z drugimi vrstami naravnega bogastva, varstva okolja ter z zakoni, ki urejajo druga področja gospodarske infrastrukture. **Izbirne** lokalne javne službe se oblikujejo predvsem, kadar gre za dobrine, ki morajo biti na razpolago vsem občanom; dobrine, ki jih ni mogoče kupiti, morajo pa biti na razpolago vsem. Preden občina sprejme odločitev, kaj bo

štelo kot izbirna lokalna javna služba, mora oceniti, katera dejavnost ima po svoji naravi tak značaj, da je njeno opravljanje nenadomestljiv pogoj za življenje in delo občanov v občini.

Vse odločitve v zvezi z gospodarskimi javnimi službami sprejema občinski svet posamezne občine na podlagi odloka.

Zagotavljanje opravljanja gospodarske službe se lahko zagotovi v petih različnih oblikah:

- Režijski obrat,
- javni gospodarski zavod,
- javno podjetje,
- podelitvijo koncesije,
- vlaganje javnega kapitala v dejavnost oseb iz zasebnega prava (Mauko in Brezovnik, 2003, Uvodna pojasnila).

Občina mora v zvezi z izvajanjem gospodarskih javnih služb zagotoviti tudi varstvo uporabnikov javnih dobrin. V ta namen je treba ustanoviti posebno telo, sestavljeno iz predstavnikov javnih dobrin (ZLS, 29. člen). Ustanovi se lahko posamezno ali pa za več gospodarskih javnih služb. Pogoje za njegovo delovanje mora zagotoviti občina.

2. 4 Premoženje in financiranje občin

Za delovanje in obstoj občin je bistvenega pomena tudi njeno premoženje in financiranje, zato smo v nadaljevanju pripravili pregled osnovnih virov financiranja in zakonodajo, ki jih ureja.

Premoženje občine sestavljajo nepremične in premične stvari v lasti občine, denarna sredstva in pravice. Občina mora s premoženjem gospodariti kot dober gospodar. Tako je odsvojitvev delov premoženja dopustna le proti plačilu, ki postane del premoženja občine, razen če se del premoženja podari za humanitarne, znanstvenoraziskovalne, izobraževalne ali druge tovrstne namene (Katalog pristojnosti občin).

Sistemski okvir financiranja občin v Sloveniji opredeljujejo:

- Ustava Republike Slovenije,
- Zakon o lokalni samoupravi,

- Zakon o javnih financah,
- Zakon o financiranju občin,
- letni zakoni o izvrševanju državnega proračuna.

Lokalne zadeve javnega pomena financira občina iz lastnih virov, sredstev države in iz zadolžitve. Lastni viri občine so:

1. davki in druge dajatve
2. dohodki iz njenega premoženja (ZLS, 52. člen)

Občine se financirajo na podlagi zakona o financiranju občin, ki je bil sprejet 1994 pred začetkom delovanja novih občin kot začasni zakon. Osrednja vsebina zakona je financiranje nujnih nalog, ugotavljanje meril za financiranje nujnih nalog ter na njih temelječa finančna izravnava, to so sredstva državnega proračuna namenjena za delovanje občin (Vlaj, 1998, str. 367).

142. člen Ustave RS določa načela financiranja občin. Iz ustave izhaja, da se občina financira iz lastnih virov. Torej naj bo občina sposobna samostojno opravljati lokalne zadeve javnega pomena oziroma zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev. Občinam, ki zaradi slabše gospodarske razvitosti ne morejo v celoti zagotoviti opravljanja svojih nalog, pa država v skladu z zakonsko določenimi načeli in merili zagotovi dodatna sredstva (Ustava RS, 142. člen).

Načela financiranja lokalnih skupnosti so zapisana tudi v 9. členu Evropske listine lokalne samouprave. Zakon, ki ureja financiranje občin mora biti v skladu z Ustavo RS in MELLIS. Torej mora spoštovati:

- upravičenost občin do ustreznih lastnih finančnih virov, s katerimi v okviru svojih pooblastil prosto razpolagajo,
- načelo sorazmernosti finančnih virov z nalogami,
- načelo, da občine v okviru zakona določajo višino vsaj dela finančnih virov, ki praviloma izvirajo iz krajevnih davkov in prispevkov,
- načelo elastičnosti sistema financiranja, ki naj zagotavlja raznovrstnost in prilagodljivost virov financiranja, ki naj v kar največji meri sledijo gibanju stroškov,

- načelo določitve postopkov za finančno izravnavo in drugih ukrepov za popravo učinkov neenake porazdelitve možnih finančnih virov,
- načelo sodelovanja občin pri določanju prerazporejenih virov,
- pravico do zadolževanja na domačem trgu kapitala ter
- načelo neomejevanja samostojnosti, ki prepoveduje posege v pravico občin, da samostojno odločajo v okviru svojih pooblastil (MJU).

Možni vir financiranja občin je tudi zadolževanje. Zakonodaja dopušča, da očina za izvajanje nalog, predvsem pa za financiranje razvoja, pridobiva sredstva z zadolževanjem.

Občina se lahko zadolži pod pogoji določenimi v zakonu, ne sme pa se zadolževati z izdajo vrednostih papirjev ali z najetjem posojil. Občina se ne sme zadolževati v tujini, razen na podlagi zakona. Očina se lahko zadolžuje samo za financiranje investicij v infrastrukturo in za stanovanjsko gradnjo, ne pa za tekoče poslovanje. O zadolžitvi občine odloča občinski svet s potrditvijo obsega in pogojev zadolževanja za konkreten naložbeni projekt (Milunovič, 2005, str. 117).

Obseg zadolževanja občin je zakonsko omejen. Občina se v tekočem proračunskem letu lahko zadolži, če odplačilo obveznosti iz naslova posojil (glavnice in obresti), finančnih najemov in blagovnih kreditov (obrokov) ter potencialnih obveznosti iz naslova izdanih poroštev za izpolnitev obveznosti posrednih proračunskih uporabnikov in javnih podjetij, katerih ustanoviteljica je občina, v posameznem letu odplačila ne preseže 8% realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov občinskega proračuna v letu pred letom zadolževanja, zmanjšanih za prejete donacije, transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije in prejeta sredstva iz proračuna Evropske unije ter prihodke režijskih obratov (Sistem financiranja občin-MJU 2018).

Zakon o financiranju občin² (v nadaljevanju ZFO-1) ureja za vse občine v Republiki Sloveniji enak sistem financiranja s ciljem zagotoviti državljanom enakopravnejše možnosti za zadovoljevanje njihovih skupnih potreb in interesov v občinah in hkrati zagotoviti sorazmernost nalog občin z viri financiranja ter večjo finančno avtonomijo občin pri pridobivanju sredstev in njihovi porabi (MJU).

2

Zakon o financiranju občin je dostopen prek pravno informacijskega sistema RS: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO4615#>

ZFO-1 vsebuje poglavja o splošnih določbah, virih financiranja občine, ugotavljanju in financiranju primerne porabe občin, sofinanciranju nalog, programov in investicij občin, nadzoru, financiranju novih občin, kazenski določbi ter predhodnih in končnih določbah. S tem zakonom ureja financiranje nalog iz občinske pristojnosti (ZFO-1, 1. člen).

Pomemben element pri financiranju občin je tudi povprečnina, ki je na prebivalca v državi ugotovljen primeren obseg sredstev za financiranje z zakonom določenih nalog občin. Po 12. členu ZFO-ja jo za naslednje proračunsko leto ugotovi ministrstvo, pristojno za finance, po metodologiji iz drugega odstavka prejšnjega člena za pretekla štiri leta, pri čemer upošteva vsakokratno inflacijo na letni ravni, inflacijo v letu, v katerem se povprečnina ugotavlja, ter predvideno inflacijo v letu, za katero se povprečnina ugotavlja. Pred predložitvijo državnega proračuna v državni zbor vlada sklene dogovor z reprezentativnimi združenji občin s katerim se predvidijo vrsta in obseg dodatnih nalog občin, katerih stroški se upoštevajo pri ugotovitvi primerne obsega sredstev za financiranje občinskih nalog, in višina povprečnine v naslednjem proračunskem letu (ZFO-1, 12. člen).

Neposredni uporabniki občinskega proračuna so.

- Občinski organi, organizacije in občinska uprava
- Ožji deli občine (krajevne, četrtne in vaške skupnosti)

Posredni uporabniki občinskega proračuna so:

- Javni skladi
- Javni zavodi
- Agencije, katerih ustanoviteljica je občina (Zakon o javnih financah)

2. 5 Občine v Sloveniji

Zakonska opredelitev občinskega ozemlja in zakonska merila za določanje območja občine so lahko le načelni in splošni. Zakon naj bi s svojimi normami dajal le najbolj temeljna merila za oblikovanje teritorialnega obsega občine in zagotavljal potrebno sistemsko enotnost. Znotraj zakonskih norm pa lahko dodatna merila za oblikovanje obsega občine dajejo ustrezne stroke in posplošene življenjske izkušnje (Igličar v Vlaj, 1995).

Kot ugotavlja Žagarjeva (2004, str. 10) smo v Sloveniji skladno z demokratičnimi spremembami v devetdesetih letih dobili edinstveno priložnost za ponovno vzpostavitev sistema lokalne samouprave.

Na tem mestu se postavlja vprašanje kako dobro smo to priložnost po reorganizaciji izkoristili, saj nadaljnja analiza kaže na to, da je število občin vedno bolj naraščalo.

Po sprejetju Zakona o lokalni samoupravi leta 1994 je bilo v 174 občin. Danes je v Sloveniji 212 občin, vendar pa to število še ni končno. Zadnja nastala občina je Ankaran. Po osamosvojitvi RS je bilo uvajanje lokalne samouprave eno izmed najpomembnejših in najzahtevnejših nalog v novi državi, saj je šlo pri tem za korenito spremembo dotodanje samoupravne-komunalne ureditve (Brezovšek in Kukovič, 2016).

Postavlja se vprašanje glede velikosti občine – kakšno naj bo ozemlje in število prebivalcev ter kakšne naj bodo pristojnosti občine, da bo lahko zadovoljevala potrebe svojih prebivalcev ter jim hkrati omogočala, da bodo lahko v procesu odločanja neposredno sodelovali. V preveliki občini se izgublja notranja kohezija in pride do oddaljenosti oblasti od prebivalcev, če pa je občina premajhna, prebivalci v njej opravljajo le manj pomembne funkcije (Grafenauer, 2000, str. 52).

Potencialne nove občine, ki imajo željo po odcepitvi, pravzaprav nimajo večjih ustavnih in zakonskih omejitev. Predvsem je pomemben izid referendumov in volja prebivalcev. A le želja ni racionalen dejavnik, s katerim bi bilo smiselno drobiti občine in jih manjšati, če občine ne bi mogle uspešno zagotavljati storitev za potrebe svojih občanov. Takšno opozorilo so dali tudi člani Sveta Evrope, ko so preučevali osnutek zakona o lokalni samoupravi (Ribičič, 1994, str. 28-29).

Število prebivalcev predstavlja pomemben element lokalne skupnosti, saj mora biti takšno, da omogoča izvajanje lokalne samouprave v funkcionalnem smislu (Mnenje vlade RS o predlogih za ustanovitev novih občin).

ZLS-R določa, da ima občina lahko minimalno 5000 prebivalcev. S tem je črtana možnost za izjemno ustanovitev občine, ki bi mela manj kot 5000 prebivalcev. Pri dosedanjih postopkih sprememb območij občin se je namreč pokazalo, da so razlogi za tako ustanovitev za slovenske razmere določeni preohlapno in so brez konkretizacije neuporabni oziroma povzročajo arbitrarne odločitve (ZLS, 13.a člen).

Pojav novih občin je v Sloveniji postal sprejemljiv, kljub temu, da se pri procesu oblikovanja lokalne samouprave pojavljajo težave in nedorečenost. Obenem bi bila potrebna večja informiranost, saj veliko ljudi še vedno ne prepozna vse večje centralizacije v povezavi z naraščanjem števila občin v Sloveniji. Hkrati bi moral biti večji poudarek na uveljavljanju načela avtonomije lokalne samouprave, načela subsidiarnosti in regionalizaciji (Brezovšek, 2005, str. 68–77).

Po Mlinarju (2002) se je pozornost pri občinah osredotočila na tisto, kar je najbolj vidno, to pa je velikost občin, kot da bi že sprememba te lahko odločilno prispevala k demokratizaciji. Izjeme so postale pravilo, kar je vodilo v razdrobitev države. Več kot polovica občin v Sloveniji (110) ima manj kot 5000 prebivalcev, sedem od njih pa manj kot 1000 prebivalcev. Najmanjša občina je občina Hodoš, največja pa občina Ljubljana (Statistični urad Slovenije, 2018).

Na podlagi zakona (Uradni list RS, 1993) se je število občin iz nekdanjih 60 komun postopoma do leta 2014 povzpelo do številke 212. Temu so botrovale pogoste politično pogojene spremembe zakonodaja, ki so urejale oblikovanje in obseg območij občin. Učinkovitost delovanja obstoječega sistema lokalne samouprave in z njim povezane teritorialne spremembe so vzročno povezave tudi z razvojnimi potenciali teh območij (Ravbar, 2014)

Za razliko od mnogih evropskih držav Slovenija zaenkrat nima tako imenovane regionalne ravni decentralizacije. Edina raven je razdelitev v 212 občin. Država za financiranje občin namenja okoli 12% celotne javne porabe (Oplotnik in drugi, 2012, str. 19)

Kot navaja Vlaj (1998) poznamo tri vrste občin: navadne, mestne in občine s posebnim statusom. Za navadno se šteje občina, ki izpolnjuje pogoje, ki jih nalaga zakon in zadovoljuje potrebe in interese svojih prebivalcev. Imeti mora vsaj 5000 prebivalcev, ki so iz enega ali več naselij. Zakon pa dopušča tudi izjeme (Vlaj, 1998, str. 31).

Druge so mestne občine, kjer so merila precej strožja v količinskem in kakovostnem pogledu. Status mestne občine lahko dobi mesto, ki ima najmanj 20 tisoč prebivalcev in najmanj 15 tisoč delovnih mest. Od tega mora biti najmanj polovico delovnih mest v terciarnih in kvartarnih dejavnostih. Mesto mora biti geografsko, kulturno in geografsko središče svojega gravitacijskega območja (Vlaj, 1998, str. 31). V Sloveniji imamo 11 mestnih občin, ki so tudi povezane v Združenje mestnih občin Slovenije.

Pri občinah s posebnim pomenom gre za občine gorskih, narodnostno mešanih, razvojno šibkih območji in ekološki ogroženih območjih lahko država podeli poseben status. Tem občinam pa mora država zagotoviti dodatna sredstva. ZLS je prvotno določal glede občin s posebnim statusom, da gre za občine na obmejnih, narodnostno mešanih, gorskih, ekološko razvrednotenih in razvojno šibkih območjih, ki se jim lahko podeli poseben status, kadar je izražen poseben interes države za ohranjanje in razvoj posamezni od teh območij. Pogoje za pridobitev statusa posebne občine določa zakon (Vlaj, 1998, str. 228).

2. 6 Povezovanje občin

Med temeljnimi načeli lokalne samouprave je določena tudi možnost, da lokalne samoupravne skupnosti sodelujejo med seboj na načelih prostovoljnosti in solidarnosti ter da lahko v ta namen združujejo sredstva in oblikujejo skupne organe, organizacije in službe za opravljanje skupnih zadev. Lahko pa tudi sodelujejo z lokalnimi skupnostmi drugih držav ter z mednarodnimi organizacijami lokalnih skupnosti (Grad, 1998, str. 104).

Rakar (2014) pravi da je namen medobčinskega sodelovanja skupno urejanje in opravljanje lokalnih zadev javnega pomena, pri čemer lahko občine v ta namen združujejo sredstva na različne načine.

V Evropi poznamo tri glavne modele medobčinskega sodelovanja:

- visoko formaliziran model, katerega oblike sodelovanja temeljijo na javnem pravu, s konkretnimi javnimi subjekti, z vnaprej določenimi osnovnimi storitvami in ustreznimi vodstvenimi strukturami. Državni nadzor, tako finančni kot pravni, je dobro razvit. Oblike medobčinskega sodelovanja in pravni okviri so precej podrobni.
- fleksibilen model, ki temelji na avtonomiji občin, ki se pragmatično povezujejo z drugimi občinami in prosto izbirajo vsebine in oblike tega sodelovanja. Ta model temelji na oblikah kot so zveze, združenja ali skupna podjetja na podlagi zasebnega prava. Večina pravil sodelovanja je določena s statuti in ustanovnimi akti.
- tretji model je kombinacija prvih dveh, kamor sodi večina držav, ki imajo razvito medobčinsko sodelovanje (Ministrstvo za javno upravo).

Žohar (2014) meni, da je namen občinskega povezovanja povsem jasen. Občine se povezujejo iz različnih razlogov:

- povečanje strokovnosti pri izvajanju nalog s strokovnimi ekipami,
- doseganje polne zaposlitve kadrov,
- pridobitev sredstev za skupne občinske uprave,
- zmanjšanje stroškov uprave (MJU, 2018).

Dve ali več občin se lahko odloči, da ustanovijo enega ali več organov skupne občinske uprave ali skupno službo občin za opravljanje posameznih nalog. Odločitve o tem sprejmejo občinski sveti, višino sredstev za delo organa zagotavljajo posamezne občine v odvisnosti števila prebivalcev. Organ skupne občinske uprave vodi predstojnik, ki ga imenujejo in razrešujejo župani občin, ki so tak organ ustanovile (ZLS, 49.a člen).

Združenja opravljajo tudi strokovne naloge za občine ustanoviteljice, informacijske in izobraževalne naloge ter zagotavljajo strokovno pomoč občinam (MJU, 2018).

Pravna podlaga za ustanovitev združenj je 86.a člena Zakona o lokalni samoupravi. Ta določa, da lahko občine zaradi predstavljanja in uveljavljanja lokalne samouprave ter usklajevanja in skupnega zagotavljanja svojih interesov, ustanovijo združenje. Z aktom o ustanovitvi združenja določijo ustanoviteljice ime in sedež združenja, cilje in naloge združenja, pravice, obveznosti in odgovornosti združenja v pravnem prometu, zastopanje združenja, pravice in obveznosti članic, način včlanjevanja oziroma prenehanja članstva, organe združenja, financiranje združenja, nadzor nad poslovanjem in prenehanje.

Potreba po regionalnem in posledično medobčinskem povezovanju se kaže predvsem na območjih, na katerih je bilo ustanovljeno veliko manjših občin. Za nekatere posebne naloge, kot so požarno varstvo, oskrba z vodo, komunalni odpadki, mestno redarstvo idr., se že zdaj povezujejo številne občine, ki prav tako nakazujejo potrebo po čimprejšnji regijski povezavi (Haček in drugi, 2008, str. 36).

Slovenski parlament je uzakonil več rešitev, ki občinam omogočajo opravljanje skupnih upravnih nalog kot tudi opravljanje skupnih javnih gospodarskih in negospodarskih služb. Občine lahko sodelujejo pri opravljanju upravnih nalog tako, da ustanovijo organ skupne občinske uprave, ki za občine ustanoviteljice opravlja določene upravne naloge (ZLS, 49.a člen).

Najbolj tipičen in najpogostejši primer je skupna inšpekcija ali redarstvo, občine pa se odločajo še za sodelovanje na področju urbanizma oziroma upravljanja s prostorom. Dve ali

več občin z odlokom ustanovijo organ skupne občinske uprave, določijo sistematizacijo delovnih mest in predstojnika ter razmerje pri delitvi stroškov po številu prebivalcev.

Kot ugotavlja Lavtar (2008) se oblike medobčinskega sodelovanja nanašajo na izvajanje nalog in pristojnosti občin, delimo na tiste, ki jih mogoče uporabiti le za izvajanje upravnih nalog občinske uprave, in na tiste, ki omogočajo izvajanje javnih služb ali celo obojega. Ne glede na delitve se prostovoljno sodelovanje občin lahko odvija skozi:

- ustanavljanje skupnih organov za upravljanje skupnih javnih zavodov, podjetij in skladov,
- ustanavljanje organov skupne občinske uprave,
- soustanoviteljstvo skupnih javnih zavodov, podjetij in skladov ter
- ustanavljanje interesnih zvez,
- povezovanje v združenja,
- mednarodno sodelovanje lokalnih skupnosti (Lavtar, 2008, str. 6).

Pri izvajanju javnih služb je mogoče medobčinsko sodelovanje formalizirati na dva načina. Prvi je soustanoviteljstvo javnih zavodov in javnih podjetij, drugi pa zveza občin. Dve ali več občin lahko zaradi gospodarnejšega in učinkovitejšega zagotavljanja javnih služb ustanovijo javni zavod ali javno podjetje (Lavtar, 2005, str. 31–32).

Juvan Gotovac (2014) ugotavlja, da bolj ekonomično in učinkovito zagotavljanje občinskih nalog nujno terja povezovanje in združevanje občin. Zato je namen, da se že izkazan interes občin pri ustanavljanju skupnih organov ustanoviteljic javnih podjetij in javnih zavodov, predvsem pa organov skupnih občinskih uprav nadgradi z določbami, ki jim bodo omogočale skupno izvajanje tudi zahtevnejših upravnih in strokovnih nalog uprave, predvsem razvojnih ter omogočale institucionalno preraščanje skupne občinske uprave in skupnega organa v zvezo občin, ki bo sposobna tudi razvojne projekte iz občinske pristojnosti, ki presegajo sposobnosti vsake od občin ustanoviteljic, umeščati v širši prostor in jih izvajati ter zagotavljati preskrbo širšega območja z dobrinami in storitvami občinskih javnih služb (Juvan Gotovac, 2014, str. 125).

Lavtar (2016) ugotavlja, da je temeljni cilj, h kateremu stremi besedilo strategije razvoja lokalne samouprave v Republiki Sloveniji, povečanje učinkovitosti izvajanja nalog občin. Pravi, da je ta cilj mogoče doseči prek treh podciljev. Prvič, s povečanjem območja in števila

prebivalcev, za katere se izvajajo razvojne naloge občin in lokalne gospodarske javne službe, drugič, z zmanjšanjem razdrobljenosti izvajalcev negospodarskih javnih služb in tretjič, z dvigom upravljaljske sposobnosti občinskih uprav in delovanja organov občin.

2. 5. 1 Zakonska določila povezovanja

Medobčinska sodelovanja natančneje opredeljujeta Evropska listina lokalne samouprave in Zakon o lokalni samoupravi.

Po 10. členu MELLs določa, da imajo lokalne oblasti pri izvajanju svojih pooblastil pravico sodelovati in v okviru zakona oblikovati konzorcije z drugimi lokalnimi oblastmi za izvajanje skupnih nalog. V drugi točki pravi, da se vsaki državi prizna pravica lokalnih skupnosti do združevanja za varstvo in pospeševanje skupnih koristi in do mednarodnega združevanja lokalnih skupnosti. Pogoje sodelovanja lahko določi zakon, lokalne oblasti pa imajo pravico do sodelovanja z ustreznimi organi v drugih državah (MELLs, 10. člen).

Pri povezovanju in sodelovanju lokalnih skupnosti v Sloveniji gre za horizontalno in vertikalno sodelovanje. Za horizontalno povezovanje je značilno, da dve ali več lokalnih skupnosti oblikujejo konzorcij za izvajanje nalog skupnega pomena. Konzorcij je splošen pojem, ki vključuje različne oblike povezovanja in sodelovanja lokalnih skupnosti, kot so pri nas zveze občin.

Vertikalno povezovanje pa določa pravico lokalni skupnosti, da ustanovijo nacionalno združenje lokalnih skupnosti. To združenje zastopa članice pred državnimi organi in v tujini, daje strokovno pomoč članicam, daje nasvete, izdaja biltene, priročnike in drugo. S takšnim združevanjem so lokalne skupnosti močnejše proti naporom države, lahko pa si tudi medsebojno pomagajo.

Na ravni vertikalnega usklajevanja je sodelovanje med različnimi ustanovami na različnih ravneh odločanja nujno. Najpomembnejši je premik k prostorskemu planiranju od spodaj navzgor, kjer imajo odločilno vlogo pri odločanju lokalne oblasti. V Sloveniji sistem prostorskega planiranja daje lokalnim skupnostim suvereno pravico do prostorskega planiranja na njihovem območju (Ministrstvo za okolje in prostor, 2002).

Slovenska zakonodaja ureja medobčinsko sodelovanje z Zakonom o lokalni samoupravi:

- organ skupne občinske uprave (člen 49 a, b, c, č in d),

- organ skupnega upravljanja javnih zavodov javnih podjetij, javnih skladov in javnih agencij (člen 61) in
- interesna zveza občin (člen 86).

Določeno je tudi, da se lahko lokalne samoupravne skupnosti za zagotavljanje svojih interesov povezujejo v združenja, ki imajo možnost sodelovanja z lokalnimi skupnostmi drugih držav ter mednarodnimi organizacijami lokalnih skupnosti.

2. 5. 1. 1 Organ skupne občinske uprave

Organ skupne občinske uprave določa 49. člen Zakona o lokalni samoupravi in ga poznamo že od leta 1994. Občine se lahko odločijo, da ustanovijo enega ali več organov skupne občinske uprave. Organ skupne občinske uprave za opravljanje posameznih nalog občinske uprave ustanovijo občinski sveti, tako, da sprejmejo splošni akt v enakem besedilu. Župani se dogovorijo, da se naloge skupnega organa občinske uprave opravljajo v eni od občinskih uprav. Organ skupne občinske uprave je neposredni uporabnik občinskega proračuna tiste občine, v kateri ima sedež. Z odlokom o ustanovitvi se določijo ime in sedež organa ter razmerja do občin soustanoviteljic (ZLS, 49.člen).

Skupna občinska uprava je ena izmed oblik medobčinskega sodelovanja. Ne gre za oblikovanje skupnega organa, ki bi sprejemal politične odločitve ali zagotavljal njihovo usklajevanje, temveč gre za oblikovanje skupnega upravnega aparata, ki servisira župane in občinske svete več občin z vsemi ali nekaterimi upravnimi nalogami. Skupna uprava ni edinstvena iznajdba naše lokalne samouprave, ki je v korist vseh občin, ki sodelujejo v tej obliki povezovanja (Vlaj, 2006, str. 196).

Organ skupne občinske uprave je neposredni uporabnik občinskega proračuna tiste občine v kateri ima sedež, vendar brez statusa javnega prava (ZLS-UPB2, 49.b člen). Vodje skupnih občinskih uprav nimajo določenega mandata, njihova izobrazba pa se določi z odlokom o ustanovitvi SOU in v skladu z aktom sistematizacij delovnih mest (ZLS-UPB2, 49.d člen).

Od vseh naštetih oblik medobčinskega povezovanja je v Sloveniji najbolj pogosto prav povezovanje preko ustanavljanja skupne občinske uprave. Empirične raziskave so pokazale, da število tovrstnih sodelovanj narašča, vse skupaj je posledica spremembe zakonodaje, saj Zakon o financiranju občin omogoča financiranje občin s strani državi v višini 50 odstotkov

stroškov, ki jih je imela občina v preteklem letu za delovanje takega organa (Rakar in Grmek, 2011).

Leta 2017 je bilo v Sloveniji delujočih 52 skupnih občinskih uprav, v različnih povezovanjih je sodelovalo 176 slovenskih občin (MJU, 2018).

Naloge, ki jih najpogosteje opravljajo SOU, lahko razdelimo na več skupin, saj le-te delujejo na različnih področjih. Ugotovimo lahko, da so glavne skupine nalog: inšpekcijski nadzor (komunala, ceste, prostor), redarstvo, urejanje prostora in notranja revizija (Mele in Žohar, 2011, str. 105).

Namen ustanavljanja skupnih občinskih uprav je povsem jasen (Mele in Žohar, 2011, str. 105):

1. poveča se strokovnost pri izvajanju nalog s strokovnimi ekipami,
2. doseže se polna zaposlitev kadrov,
3. pridobitev sredstev za SOU,
4. zmanjšanje stroškov uprave.

2. 5. 1. 2 Organ skupnega upravljanja javnih zavodov javnih podjetij, javnih skladov in javnih agencij

Ob uvedbi reforme lokalne samouprave je prišlo do tega, da so javna podjetja in javni zavodi, ki so do leta 1994 opravljali storitve pretežno v zaokroženem okolju bivših starih občin, začeli izvajati storitve sicer na enakem geografskem območju, vendar za več občin. Občine so tako postale soustanoviteljice teh subjektov. V primerih, ko sta bili soustanoviteljici dve ali tri občine, so določbe Zakona o zavodih, ki določa temeljna pravila upravljanja z javnimi zavodi ter Zakon o gospodarskih družbah, ki vsebuje določbe o upravljanju podjetij, še nekako ustrezala za relativno tekoče upravljanje ustanovljenih subjektov. Ko pa se je številka občin soustanoviteljic povzpela, pa je postalo število ustanoviteljev pogosto resna ovira pri tekočem izvajanju ustanoviteljskih pravic in delovanju teh subjektov. Zato je novela Zakona o lokalni samoupravi leta 1998 omogočila ustanovitev skupnega organa upravljanja (MJU, 2018).

Skupni organ ustanovijo naloge v imenu in za račun občin, ki so ga ustanovile. Sedež organa je v občini, v kateri je sedež javnega zavoda ali javnega podjetja. Strokovne naloge za skupni

organ opravlja tista občinska uprava občine, v kateri je njegov sedež. Skupni organi statusa pravne osebe (ZLS, 61. člen).

Treba je omeniti, da skupne občinske uprave s seboj prinašajo tudi nekaj praktičnih problemov, od financiranja in organiziranosti, do razmerij teh organov do organov posamezne občine. Kljub omenjenim težavam pa so za manjše občine skupni upravni organi smotrnejša odločitev (Vlaj, 1998, str. 282–283; Pirnat, 1995, str. 32).

2. 5. 1. 3 Interesna zveza občin

Zveze občin so najnovejša oblika medobčinskega sodelovanja, ki v praksi sploh še ni zaživela, ponuja pa široke možnosti sodelovanja, posebej pri izvajanju gospodarskih javnih služb, ki zahtevajo velike investicijske vložke in vzdrževanje zahtevne infrastrukture. Leta 2002 je novela Zakona o lokalni samoupravi prinesla novost, s katero je zakonodajalec v 86. členu omogočil, da dve ali več občin lahko zaradi skupnega urejanja in izvajanja posameznih upravnih nalog ter zaradi izvajanja skupnih razvojnih in investicijskih programov, z aktom o ustanovitvi, ki ga sprejmejo njihovi občinski sveti, ustanovijo eno- ali večnamenske interesne zveze (MJU, 2018).

Zveza občin se od prej opisanih oblik razlikuje po tem, da gre za ustanovitev nove samostojne pravne osebe javnega prava, ki ima za upravljanje ustanovljen svet zveze. Tako Zakon o lokalni samoupravi omogoča dvema ali več občinam, da zaradi skupnega urejanja in izvajanja posameznih nalog ter zaradi izvajanja skupnih razvojnih in investicijskih programov ustanovi eno-namensko interesno zvezo. Svet sestavljajo predstavniki občin ustanoviteljic in ima lahko tudi izvršilni organ ter lastno upravo (Lavtar, 2005, str. 5).

Akt o ustanovitvi zveze občin mora vsebovati določbe o:

- namenu ustanovitve,
- nalogah zveze,
- statusnih določbah,
- načinu upravljanja zveze,
- premoženju in financiranju ter
- začetku delovanja in prenehanju zveze (ZLS, 86. člen).

Določeno je da zveza občin ni nadomestilo za pokrajine, ker ni posebna samoupravna lokalna skupnost, ampak vmesni upravni sistem. Njena vloga v relaciji do občin ni nadrejena, njen namen je, da omogoča prenos občinskih nalog v izvajanje zvezi in združevanje sredstev za izvedbo večjih investicijskih posegov, saj je samostojna pravna oseba javnega prava (MJU, 2018).

V slovenski pravni ureditvi kriteriju pravno samostojne organizacije kot oblike medobčinskega sodelovanja ustrezajo skupni javni skladi, javni zavodi, javna podjetja, javne agencije, ustanove in interesne zveze občin (6. in 86. člen ZLS; 5. člen ZJA). Interesna zveza občin je vmesni upravni sistem medobčinskega sodelovanja, ki ni niti posebna lokalna skupnost niti institucija »nad občino«, temveč je mehanizem oziroma instrument za skupno izvajanje občinskih nalog (Juvan Gotovac, 2003, str. 80).

Po mnenju Rakarja (2014) pestrost oblik medobčinskega sodelovanja kljub temu odpira tudi to vprašanje, še posebej v primeru ustanovitve samostojnih pravnih oseb, na katere občine prenašajo izvajanje svojih nalog ali celo odločanje o javnih zadevah. V teh primerih je po veljavni pravni ureditvi sicer zagotovljena povezava z neposredno izvoljenimi predstavniki občanov, a je mogoče narediti korak naprej v smeri odpiranja procesa odločanja nasproti javnosti v skladu z načeli dobrega javnega upravljanja (Rakar, 2014).

2. 5. 2 Medobčinsko sodelovanje v tujini

Sodelovanje pri zagotavljanju storitev je koncept, ki zajema različne oblike. Tako različni avtorji poudarjajo avtonomijo, razumljeno kot enostavnost vstopa in izstopa iz sporazuma o sodelovanju, kot ključno razsežnost 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 (Bel in E. Warner, 2014, str. 53).

Za sodobne sisteme lokalne samouprave je značilno, da so zasnovani na konceptu politične decentralizacije, pri čemer veliko vlogo igra načelo subsidiarnosti. Od koncepta politične decentralizacije kot sestavnega dela dobrega upravljanja (good governance) se pričakuje številne koristi, npr. izboljšanje dostopnosti in kakovosti javnih služb ter zmanjšanje javnih izdatkov, omogočanje širšega in intenzivnejšega sodelovanja javnosti v procesih političnega odločanja, večja odzivnost oblastnih organov ipd. Medobčinsko in čezmejno sodelovanje se v

tem kontekstu kažeta kot dva od potrebnih elementov za udejanjanje politične decentralizacije (Jreisat, 2012; Koprić in drugi, 2014).

Širitev EU je v predvsem na področju javnih služb odprla številna vprašanja. Vzporedno z oblikovanjem koncepta dejavnosti splošnega pomena v okviru EU je na področju javnih služb mogoče zaznati določene trende, predvsem vračanje javnih služb pod okrilje države oz. samoupravnih lokalnih skupnosti (Libbe, 2013).

Kot ugotavljata Halmer in Hauenschild (2014) gre v EU za razvoj v različne smeri, pri tem pa pomembno vlogo igra upravna tradicija posamezne države, še posebej ko govorimo o vlogi samoupravnih lokalnih skupnosti pri zagotavljanju javnih služb.

Do vračanja javnih služb pod okriljem države je prišlo na področju gospodarskih javnih služb v Franciji npr. pri oskrbi s pitno vodo in v Nemčiji na področju energetike (Hall, 2013; Korpić 2014).

Kramžar (2013) izpostavlja dva pristopa povezovanja, ki sta v uporabi tudi v Evropi. Prvi je združevanje občin, torej ustvarjanj prostorsko večje enote lokalne samouprave, krepitev upravne sposobnosti in učinkovitosti občin s povečanjem teritorialnega obsega. Drugi pristop pa je povezovanje občin, kar pomeni, da se zadržijo majhne občine in njihove identitete, operativna sposobnost pa se zagotavlja s povezovanjem in skupnim izvajanjem javnih storitev.

Benčina in Rakar (2015) ugotavljata da so javne službe pomemben del lokalne samouprave in ne glede na to ali so izvajalci zasebniki ali ne, imajo upravni organi samoupravnih lokalnih skupnosti v zvezi z njimi pomembno vlogo. V Evropi pa se v zadnjih letih krepi politika ponovne povezave med javnimi službami in javnostjo, ki jim te dejavnosti služijo (Fenwick in McMillan, 2012), vse to se najbolj kaže v različnih pobudah za večje sodelovanje občanov pri lokalnih zadevah (Royo, 2010).

V Evropi se pojavljajo različne prakse, pa si pogledajmo kako v različnih državah z državnimi in lokalnimi pobudami skrbijo za stabilnost in ohranjanje lokalne samouprave.

Nizozemska je v zadnjih 30 letih zmanjšala število občin iz 700 leta 1989, na 403 leta 2013. Sprva je bilo združevanje spontano nato pa zakonsko usmerjeno, v procesu odločanja pa je pomembno vlogo odigrala lokalna podpora. Razlogi za združevanje so bili predvsem decentralizacija nalog na lokalni ravni, zahtevnejša tehnologija zagotavljanja javnih storitev in predpostavka, da so večje občine učinkovitejše (Kramžar, 2013).

V Italiji ima večina občin (70%) manj kot 5000 prebivalcev, zato se lokalne skupnosti spodbuja k povezovanju pri izvajanju nalog. Prostovoljno povezovanje je potekalo prepočasi, zato so pripravili načrt za odpravo občin z manj kot 1000 prebivalci so v Italiji opustili v prid medobčinskega sodelovanja. Sprejeta je bila zakonska obveza, da morajo občine z manj kot 5000 prebivalci oblikovati združenja za skupno izvajanje nalog (Kramžar, 2013).

V sosednji Avstriji povezovanje poteka v okviru zvez in združevanj občin, v okviru občinskega predstojništva, kar slovenska zakonodaja ne pozna. Avstrijska zvezna ustava 115. členu navaja, da Avstrijsko združenje občin in Avstrijsko združenje mestnih občin zastopata interese občin. Oba združenja imata pravico predlagati skupno tri predstavnike v Odbor regij pri EU. 116. člen zvezne ustave pa vsebuje določbe o zvezah občin in določa, da se lahko občine z dogovorom povežejo zveze občin, k temu pa mora dati dovoljenje nadzorni organ. Za smotno opravljanje nalog se lahko z zakoni predvidi povezovanje v zveze občin, vendar ne sme biti ogrožena funkcija občine kot samoupravnega telesa in upravnega okoliša (Grafenauer, 2004).

Na Finskem poteka dolgotrajen proces združevanja občin, saj je za tamkajšnje občine značilna velika moč in avtoriteta ter finančna samostojnost. Po letu 2005 so izvedli proces prestrukturiranja lokalne samouprave (PARAS), kar je pomenilo prenos nalog iz manjših v večje občine. Razlog za takšno prestrukturiranje je bilo hitro staranje delovne sile in povečana stopnja notranjih migracij med mesti. Finska je želela oblikovati sistem v katerem bodo občine tudi v bodoče zagotavljale kakovostne storitve na stroškovno učinkovit način. Zakonsko so opredelili, da mora biti občina dovolj velika za izvajanje nalog, vsaj 20 tisoč prebivalcev za izvajanje osnovnega zdravstva in 50 tisoč prebivalcev za osnovno izobraževanje. Tako so imele manjše občine dve možnosti; združitev ali sodelovanje z drugimi občinami. Dosegli so 67 združitvev občin in 54 območij skupnega izvajanja, ki vključuje 210 občin (Kramžar, 2013).

Izkušnje držav z razvito lokalno samoupravo so na področju organizacije upravnega dela v lokalnih skupnostih privedle do rešitev, ki jih ureja tudi ZLS in bi jih bilo smiselno čim bolj podpreti tudi pri nas. V državah Evropske unije, predvsem tistih, v katerih je administrativni poseg države v funkcionalno nekonsistentno mrežo občin temeljil na spoštovanju tradicije in socioloških sestavin lokalne skupnosti, so »izkoristili« medobčinsko sodelovanje za premostitev finančno ekonomske šibkosti velikega števila po prebivalstvu majhnih občin ter za pospeševanje skladnejšega razvoja na področju servisne funkcije lokalnih oblasti (SVLR, 2010, str. 38).

3 Predstavitev analiziranih enot: Občina Medvode in njene sosednje občine

V tem poglavju predstavljamo analizirano občino, njeno sestavo, zgodovino, strukturo prebivalstva in sosednje občine.

3.1 Predstavitev občine Medvode

3.1.1 Zgodovina občine Medvode

Medvode z okolico so bile naseljene že zelo zgodaj, o čemer pričajo najdbe iz prazgodovinskih gradišč na Smledniškem hribu in v Polhograjskih Dolomitih ter ostanki rimske naselbine in grobov v Medvodah. Na področje današnje občine se je naseljevalo veliko ljudstev ustalila pa so se predvsem slovanska plemena, ki pa so po kratkotrajni državni samostojnosti kmalu prešla pod vpliv bavarske in kasneje karolinške frankovske države. Od tam se je k nam širil vpliv germanskih fevdalcev, saj jim je cesar podeljeval obsežne posesti (Občina Medvode, 2018).

Večji pomen so Medvode začele dobivati ob koncu petnajstega stoletja, ko je cesar dovolil Kranju, Radovljici in Trziču zgraditi most in pobirati mostnino. V devetnajstem stoletju so v Medvodah pobirali mitnino, dobili pa so še železniško postajo ter pošto in hranilnico. S tem so bili postavljeni tudi temelji za začetek industrije, ki se je pridružila obratom papirnice v Goričanah, ki je imela mnogo starejšo tradicijo. Pred prvo svetovno vojno je bila v Medvodah ustanovljena tovarna olja, med obema vojnama pa še tekstilna in mizarska tovarna, ki so predstavljale, skupaj z Donitom, ki je nastal po drugi svetovni vojni ogrode tudi sedanji industriji, ki je, z izjemo Goričan, skoncentrirana izključno ob sotočju Save in Sore. Večina prebivalstva se je vse do sredine prejšnjega stoletja preživljala s kmetijstvom in gozdarstvom ter čebelarstvom, prej pa še z domačimi obrtmi, pa tudi s pridelovanjem lanu in izdelavo platna ter pletenjem kit za slamnike. Omeniti velja tudi rudnik svinca in živega srebra v Knapovžah v dolini Ločnice, ki je deloval še po drugi svetovni vojni.

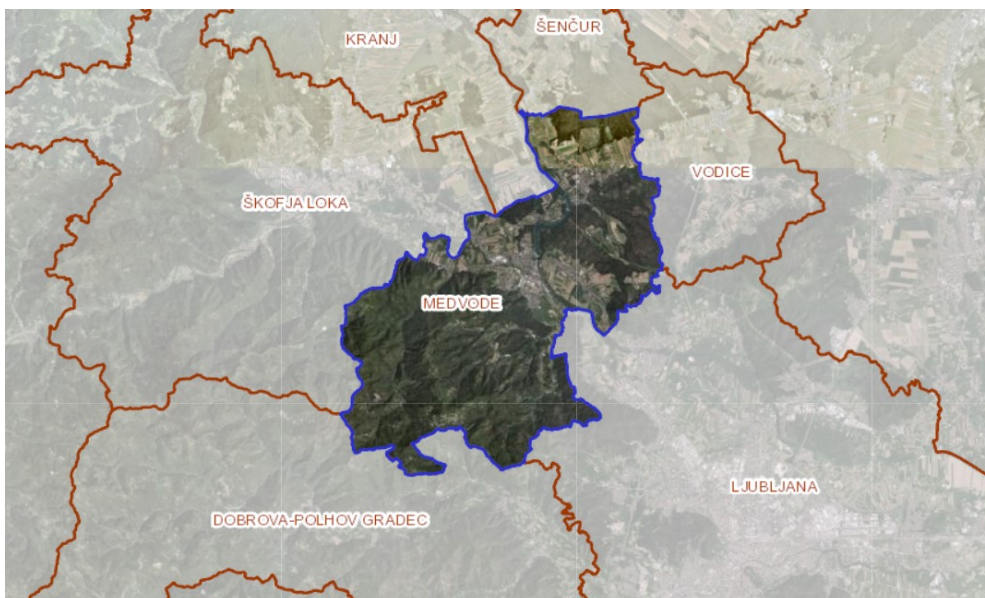
Območje občine Medvode je gosto posejano tako s spomeniki naravne kot tudi kulturne dediščine. Kar štiristo jih je. Med prvo velja omeniti krajinski park Polhograjski Dolomiti, oazo hribovske ekološke raznolikosti v prostoru med Škofjo Loko in Ljubljano, obrežja rek in potokov, topli vrelec Straža v Pirničah in mlake, predvsem tiste v Hrašah (Občina Medvode, 2018).

Občino Medvode je bila ustanovljena leta 1994 po sprejemu Zakona o ustanovitvi novih občin. Od takrat deluje kot samostojna občina, ki sta jo do danes vodila dva župana. Od ustanovitve leta 1994 do leta 2014 župan Stanislav Žagar (Občina Medvode, 2018).

3. 1. 2 Občina danes

Občina Medvode meji na Mestno občino Ljubljana in je od slovenskega glavnega mesta oddaljena 12 km. Bližnji mesti sta še Škofja Loka in Kranj. Središče občine je ob sotočju rek Save in Sore ter ob stičišču cest, ki vodijo proti Ljubljani, Gorenjski in mednarodnemu letališču Brnik. Skozi občino poteka tudi železniška proga Ljubljana-Jesenice-Avstrija (Občina Medvode, 2018). Občina Medvode je del osrednjeslovenske statistične regije. Meri 78 km². Po površini se med slovenskimi občinami uvršča na 87. mesto.

Slika 3.1: Meje in lega Občine Medvode



Vir: Občina Medvode (2018).

Sredi leta 2016 je imela Občina Medvode 16.120 prebivalcev, s tem številom se je uvrstila na 32. mesto med slovenskimi občinami. Naravni prirastek v občini je pozitiven, saj je leta 2016 znašal 11,3%. Med osebami v starosti 15 do 64 let je bilo približno 63% zaposlenih ali samozaposlenih oseb (tj. delovno aktivnih), kar je več od slovenskega povprečja (60%). Med aktivnim prebivalstvom občine je bilo v povprečju 8,6 % registriranih brezposelnih oseb, to je

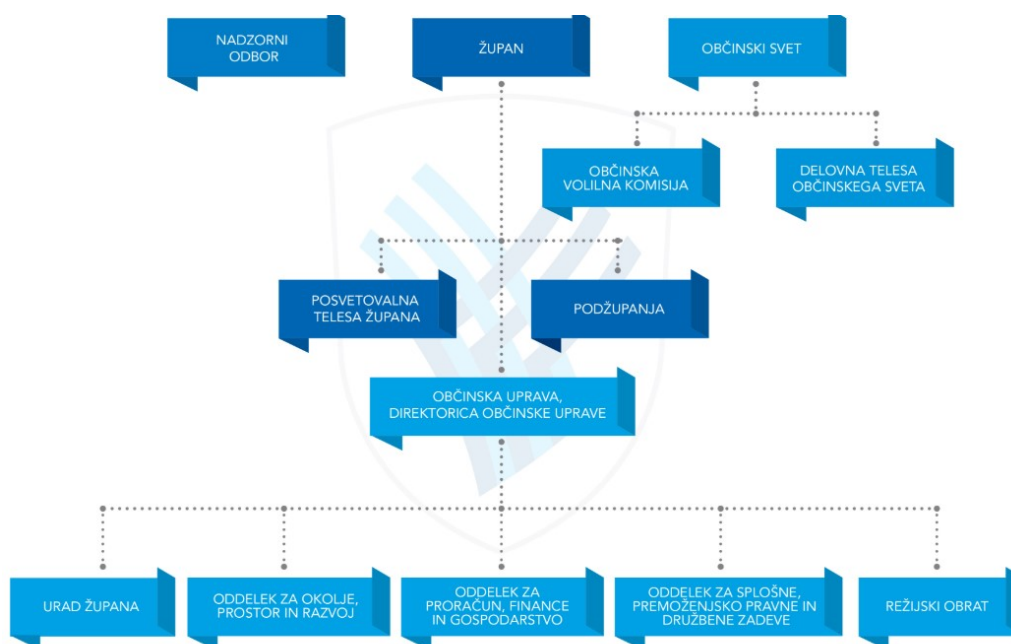
manj od povprečja v državi (11,2%). Med brezposelnimi je bilo tu enako brezposelnih moških kot žensk (Statistični urad RS, 2016).

Kot je pokazala raziskava SURS-a v letu 2017, je v Medvodah obratovalo 8 vrtcev, ki jih je leta 2017 obiskovalo skoraj 800 otrok, obstajalo pa je tudi 6 osnovnih šol od tega sta dve podružnični, ki jih je leta 2017 obiskovalo 1.353 šolarjev.

Leta 2014 je mandat župana prevzel Nejc Smole, ki občino vodi v mandatu 2014-2018 (Občina Medvode, 2018).

Pred letom 1994 je bila del Občine Ljubljana-Šiška. Glavni organi občine Medvode so župan občine, Občinski svet, ki ga sestavlja 23 svetnikov in nadzorni odbor. V občinski upravi je zaposlenih 30 ljudi (Občina Medvode, 2017).

Slika 3.2: Organigram zaposlenih v Občini Medvode



Vir: Občina Medvode 2018

3. 1. 2 Gospodarstvo in financiranje Občine Medvode

Občina Medvode je v skladu z Zakonom o financiranju občin upravičena do naslednji virov financiranja. V skladu z zakonom so občine upravičene do prihodkov iz naslednjih virov financiranja:

1. Lastni viri:

- dohodnina,
- davek na nepremičnine, do uvedbe tega davka pa nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča,
- davki na dediščine in darila, igre na srečo, promet nepremičnin in drugi, ki v celoti pripadajo občini, na območju katere so glede na lego predmeta obdavčitve ali stalnega prebivališča zavezanca pobrani,
- občinske takse, prispevki, samoprispevki, okoljske takse, globe,
- koncesijske dajatve,
- plačila za storitve javnih služb.

2. Državne dotacije in EU sredstva;

3. Zadolževanje.

V pregledu proračuna za leto 2017 je občina Medvode razpolagala z dohodnino v višini 8.190.430 EUR in finančno izravnavo v višini 12.493 EUR. Ta sredstva niso zadostovala za realizacijo zakonskih obveznosti proračuna. V proračunu za leto 2017 je občina prejela tudi precejšen del transfernih prihodkov. Večina teh prihodkov je bila naslova kohezijskih sredstev za kanalizacijo, saj se je investicija financirala tudi iz kohezijskih skladov in pripadajočega dela državnega proračuna.

Drugi prihodki za leto 2017 so bili planirani na ravni preteklih let, razen prihodkov iz naslova najemnin za komunalno infrastrukturo, prihodkov od premoženja, prihodkov od komunalnih prispevkov ter prihodkov od prodaje stavbnih zemljišč (Proračun občine Medvode, 2017).

V letu 2016 je bila povprečna neto plača na osebo 973, 11 €, kar je bilo manj kot povprečna neto plača na osebo na državni ravni (Statistični urad RS, 2016).

Skupno število podjetij, ki delujejo v občini Medvode je 1.457, celoten prihodek občine pa znaša 362.675.190 €. Kot gospodarska panoga se v občini krepi tudi turizem, čeprav ima Občina le 3 hotele je med 212 občinami na 46. mesto po prihodu turistov (Občina Medvode, 2018).

3. 1. 3 Sosednje občine

Občina Medvode meji na šest občin. To so:

1. Mestna občina Ljubljana (v nadaljevanju MOL)
2. Mestna občina Kranj
3. Občina Škofja Loka
4. Občina Vodice
5. Občina Šenčur
6. Občina Dobrova – Polhov Gradec

Tabela 3.1: Osnovni podatki sosednjih občin

Občina	Župan	Prebivalci	Velikost	BDP na prebivalca (€)
Mestna občina Ljubljana	Zoran Janković	289.518	275 km ²	1.198
Mestna občina Kranj	Boštjan Triler	56.081	150 km ²	1.044
Škofja Loka	Miha Ješe	22.920	146 km ²	1.056
Vodice	Aco Franc Šuštar	4.831	31 km ²	874
Šenčur	Ciril Kozjek	8.500	40 km ²	1.014
Dobrova – Polhov Gradec	Franc Setnikar	7.600	118 km ²	878

Vir: Statistični urad RS (2016).

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

MOL je del osrednjeslovenske statistične regije. Meri 275 km². Po površini se med slovenskimi občinami uvršča na 11. mesto. Med osebami v starosti 15 do 64 let je bilo približno 59% zaposlenih ali samozaposlenih oseb (tj. delovno aktivnih), kar je manj od slovenskega povprečja (60%). Med aktivnim prebivalstvom občine je bilo v povprečju 11,7% registriranih brezposelnih oseb, to je več od povprečja v državi (11,2%). V 2015 je bilo v občini 442 stanovanj na 1.000 prebivalcev. Vsak drugi prebivalec v občini je imel osebni

avtomobil (51 avtomobilov na 100 prebivalcev). V povprečju je bil star 9 let. Leta 2016 bilo v občini z javnim odvozom zbranih 414 kg komunalnih odpadkov na prebivalca, to je 67 kg več kot v celotni Sloveniji (Statistični urad RS, 2016).

Mestna občina Kranj je gospodarsko, trgovsko, prometno, izobraževalno in kulturno središče Gorenjske. Razprostira se na 148 km² in leži na križišču pomembnih prometnih poti, ki vodijo iz severne Evrope proti Jadranu, ter iz zahodne Evrope proti vzhodu. Mesto se je razvilo na konglomeratnem pomolu ob sotočju 30 metrov globoko vrezanih strug Kokre in Save, rečnem prehodu na križišču vzdolžne poti ob Savi in prečnih poti proti Jezerskemu in Ljubelju ter Škofji Loki (Občina Kranj, 2018).

Občina Škofja Loka obsega 146 km². Občina obsega 62 naselij v 11 krajevnih skupnostih in meji z Občinami Kranj, Železniki, Medvode, Gorenja vas - Poljane, Dobrova - Polhov Gradec. V občini živi 22.966 stalnih prebivalcev (Statistični urad RS, 2017).

V občini Škofja Loka prevladuje zaposlenost v sekundarnih dejavnostih (46%), sledijo kvartarni sektor (31%), terciarni sektor (21%) in na koncu primarni sektor (2%). Občina Škofja Loka je območje z visokim deležem dnevnih migrantov (63% vsega delovno aktivnega prebivalstva). Za Škofjo Loko je značilna dvojna migracija: precejšnje število ljudi se vozi na delo v Škofjo Loko iz drugih občin, medtem ko velik del Škofjeločanov odhaja na delo izven občine (Občina Škofja Loka, 2018).

Občina Vodice je bila ustanovljena 1. januarja 1995 in leži v osrednjem delu Slovenije v bližini prestolnice in letališča Jožeta Pučnika v bližini Spodnjega Brnika. Sestavlja jo 16 naselij. Zaradi neposredne bližine avtocestnega priključka je dobro dostopna in prehodna. Kot del Ljubljanske urbane regije (RRA LUR) je povezana z Ljubljanskim potniškim prometom. Meji na šest občin, in sicer mestno občino Ljubljana na jugu, Medvode in Šenčur na zahodu, Cerklje na Gorenjskem na severu ter Komendo in Mengeš na vzhodu (Občina Vodice, 2018).

Občina Šenčur je bila ustanovljena leta 1994 in je del gorenjske regije. Občinsko središče je Šenčur, v katerem delujejo vse ustanove in infrastruktura, ki so predpogoj za nastanek občine: osemletna osnovna šola, zdravstvena ambulanta, trgovina z živili in mešanim blagom, oskrba s pitno vodo, odvajanje odpadnih voda, elektrika, pošta, banka, knjižnica in prostori za upravno dejavnost. Gospodarstvo bazira na kmetijstvu, podjetništvu in turizmu, večinski delež delovno aktivnega prebivalstva pa se na delo vozi v sosednji Kranj. Sestavlja jo 14 naselij (Občina Šenčur, 2018).

Občina Dobrova – Polhov Gradec je del osrednjeslovenske statistične regije. Meri 118 km². Po površini se med slovenskimi občinami uvršča na 53. mesto. Občino sestavljajo štiri krajevne skupnosti. Po številu prebivalcev se je med slovenskimi občinami uvrstila na 68. mesto. Na kvadratnem kilometru površine občine je živel povprečno 64 prebivalcev; torej je bila gostota naseljenosti tu manjša kot v celotni državi (Statistični urad RS, 2016).

3. 2 Medobčinsko sodelovanje občine Medvode s sosodnjimi občinami

V tem podpoglavju predstavljamo in analiziramo medobčinska povezovanja Občine Medvode s sosodnjimi občinami. Pregledali smo projekte, ki so že zaključeni, tiste v teku in načrtovane projekte. Pregledali smo uspešne in neuspešne projekte, jih umestili in analizirali. Pri tem sta nam pomagala tudi poglobljena intervjuja z županom občine Medvode in županom Občine Škofja Loka ter dokumenti občin, ki so javno dostopni. Analizo smo razdelili na dva časovna obdobja in sicer 2010-2014 in 2014-2018. Z analizo ugotavljamo kakšna je stopnja sodelovanja in povezovanja, na katerih področjih se najpogosteje pojavlja in kako se uresničuje v realnosti. Posebej smo pogledali kakšno je bilo sodelovanje z Občine Medvode z Mestno občino Ljubljana.

3. 2. 1 Medobčinsko sodelovanje Občine Medvode pred letom 2010

Pojasnili smo, da Občina Medvode meji na šest različno velikih občin. Skozi analizo projektov, ki jih osvetljujemo tudi s pomočjo poglobljenega intervjuja z županom Nejcem Smoletom³ in pregledom projektov analiziramo občino Medvode na področju medobčinskega sodelovanja.

Medobčinsko sodelovanje je sodelovanje lokalnih samoupravnih oblasti pri izvrševanju občinskih pristojnosti. Slovenske občine se v 21. stoletju soočajo z novimi izzivi, ki jih spodbujajo k sodelovanju, da bi zadostile vedno bolj kompleksnim družbenim zahtevam in potrebam mobilne in neuravnoteženo naseljene populacije (The Institutional framework of inter-municipal co-operation, 2007).

3

Osebni pol strukturiran intervju z županom Občine Medvode Nejcem Smoletom je bil izveden 20. septembra 2018. Na tem mestu se zahvaljujemo intervjuvancu za pripravljenost sodelovanja in podane informacije.

Oblike medobčinskega sodelovanja smo opredelili, pregledali smo v kakšnih oblikah s sosednjimi občinami sodelujejo Medvode.

V Sloveniji je ustanovljenih 52 skupnih občinskih uprav (v nadaljevanju SOU), v katere so vključene slovenske občine. Glavna razlog za ustanovitev SOU je ustanovitev Skupnega občinskega redarstva ali inšpektorata. Občina Medvode ni članica nobene SOU (MJU, 2017).

Občina Medvode je solastnica Javnega Holdinga Ljubljana, ki je družba za izvajanje strokovnih in razvojnih nalog na področju gospodarskih javnih služb tudi za območje soustanoviteljice Občine Medvode (Občina Medvode, 2018).

Mesto Ljubljana je leta 1994 ustanovilo Holding mesta Ljubljana, družbo za upravljanje in gospodarjenje z javnimi podjetji. Osnovni kapital mu je zagotovilo z lastniškimi naložbami v sedmih javnih podjetjih, katerih stoddotni lastnik je postalo z ugotovitvenim sklepom leto poprej. S tem je Mesto želelo zagotoviti gospodarno in učinkovito izvajanje obveznih gospodarskih javnih služb v prestolnici.

Zakon o lokalni samoupravi je leta 1995 uveljavil preoblikovanje Mesta Ljubljane v Mestno občino Ljubljana in devet primestnih občin: Brezovico, Dobrovo - Polhov Gradec, Horjul, Dol pri Ljubljani, Ig, Medvode, Škofljica, Velike Lašče in Vodice (Javni Holding Ljubljana, 2018).

Kot je povedal Smole je Občina Medvode druga največja lastnica ljubljanskega holdinga. Poleg tega je tudi solastnica Kranjske komunale. (Smole, osebni intervju, 2018, 20. september)⁴ razlaga: »Ob nastopu mojega mandatu je bila občina Medvode povezana z Javnim holdingom Ljubljana pri ostalih povezovanjih pa v prejšnjih mandatih ni bila pretirano aktivna.«

Občina Medvode je solastnica Javnega podjetja Komunala Kranj, ki skrbi za oskrbo s pitno vodo na območju občine Medvode. Tako se je 30. maja 2007 občina Medvode ponovno povezala s sosednjimi občinami, saj so z odlokom o ustanovitvi skupnega organa Mestne občine Kranj ter občin Cerklje na Gorenjskem, Jezersko, Naklo, Medvode, Preddvor in Šenčur za izvrševanje ustanoviteljskih pravic v javnem podjetju Komunala Kranj, d. o. o. potrdili sodelovanje tudi s sosednjima občinama Mestno občino Kranj in Šenčurjem (Uradni list, 2007).

⁴ Celoten intervju se nahaja v Prilogi A.

Kot je povedal Smole (2018) je lega in umestitev Medvode med dve veliki mestni občini strateškega pomena in je za občino Medvode velika prednost. Umeščena je med dve regiji in v vsaki se trudi povezovati in sodelovati. Odvoz smeti ima občina urejeno preko Snage, ljubljanski potniški promet urejen preko LPP-ja, VOKA in Komunala Kranj, vse to so ali obvezne gospodarske javne službe ali pa neobvezne in če Medvode te pozicije ne bi imele, bi morali sami zagotavljati tovrstne storitve.

Občina Medvode je od leta 2001 tudi del Regionalne razvojne agencije Ljubljanske urbane regije (RRA LUR), ki povezuje 26 občin osrednjeslovenske regije, v katerih podpira trajnostno naravnane gospodarske, infrastrukturne, socialne, kulturne in kreativne dejavnosti. Ob tem spodbuja povezovanje in razvoj partnerskih mrež med različnimi deležniki, ki s svojimi aktivnostmi skupaj gradijo trajnostni razvoj regije (RRA LUR, 2018).

Projekti, ki se izvajajo v okviru RRA LUR so financiranih iz različnih virov. Razvojni svet regije sprejme sklep za uvrstitev najpomembnejših projektov v osnutek dogovora in jih predlaga za izvedbo. Na podlagi tega sklepa RRA pošlje osnutek dogovora pristojnemu ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo. Ministrstvo seznanj z osnutkom dogovora pristojna resorna ministrstva ter organizira in vodi teritorialni razvojni dialog za usklajevanje dogovora med regijo in pristojnimi ministrstvi. Resorna ministrstva podajo soglasja predlaganim projektom iz osnutka dogovora ali pa predlagajo nove projekte do katerih se opredeli razvojni svet. Najpomembnejše projekte iz dogovora za razvoj regije uvrščajo v načrt razvojnih programov državnega proračuna po postopku, določenem s predpisi, ki urejajo pripravo proračunu, pristojna resorna ministrstva (RRA LUR, 2018).

3. 2. 2 Medobčinsko sodelovanje občine Medvode v obdobju 2010-2014

Občina Medvode je pred letom 2010 slabo sodelovala s sosednjimi občina, še posebej če sodimo po številu izpeljanih in podpisanih projektov. Mandat 2010-2014 je občino vodil župan Stanislav Žagar. V tem pod poglavju smo analizirali projekte in njihovo uspešnost.

Tabela 3.2: Medobčinska sodelovanja v obdobju 2010-2014

Projekt	Sodelujoče Občine	Vrsta sodelovanja
Projekt Gorki	Medvode, Šenčur, Kranj	gradnja skupne čistilne naprave
RCERO	Medvode, MOL	Gradnja Ljubljanskega regijskega centra za ravnanje z odpadki

Vir: Občina Medvode, 2018.

Projekt Gorki 18 gorenjskih občin je v marcu 2007 sklenilo pogodbo o medobčinskem sodelovanju pri projektu GORKI z namenom skupnega načrtovanja, priprave in izvedbe celovitega projekta. Pred tem je bila v letu 2006 izdelana predinvesticijska študija, v kateri so bile ugotovljene potrebe na področju odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode ter oskrbe s pitno vodo na povodju zgornje Save (Občina Medvode, 2007).

Občina Medvode je leta 2007 podpisala pogodbo o medobčinskem sodelovanju pri projektu »Dograditev in obnova vodovodnih sistemov ter sistemov odvajanja in čiščenja komunalnih odpadnih voda na povodju Zgornje Save« (Projekt GORKI, 2007).

Občina Medvode je sredi marca 2011 enostransko odstopila od projekta, po navedbah takratnega župana, zaradi spremenjenih meril za financiranje. Vlada je namreč junija 2010 občine obvestila, da bo možno financiranje tistih naselij, ki imajo več kot 2000 populacijskih enot (Lokalna televizija Medvode, 2015).

Po poročanju RTV Slovenija so Občine Kranj, Šenčur in Medvode takrat dosegle poravnavo v sporu zaradi projekta gradnje gorenjske komunalne infrastrukture Gorki. Tožena je bila Občina Medvode, ki je od projekta takrat enostransko odstopila, in je morala drugima dvema plačala odškodnino. Občina Medvode, ki je sredi marca 2011 enostransko odstopila od projekta Gorki in s tem od gradnje skupne Čistilne naprave Smlednik, je morala sosednjima občinama plačati odškodnino v skupnem znesku 349.440 evrov, in sicer kranjski 244.690 evrov, šenčurski pa 104.750 evrov, so se odločili na mediaciji višjega sodišča v Ljubljani (RTVSLO, 2017).

Prav medobčinsko sodelovanje je po Smoletovem mnenju prispevalo k finančno ugodnejši rešitvi tožbe v primeru GORKI. V začetku je Občini Medvode grozilo okoli 1 milijona evrov odškodnine, ki bi jo morala plačati Občini Kranj in Občini Šenčur, vendar so se dogovorili za izvensodno poravnavo, ki je bila sprejemljiva za vse strani (Smole, osebni intervju, 2018, 20. september)⁵.

RCERO Ljubljana

⁵ Celoten intervju se nahaja v Prilogi A.

Občina Medvode je investitorica in solastnica Ljubljanskega regijskega centra za ravnanje z odpadki (v nadaljevanju RCERO Ljubljana), ki je največji kohezijski projekt s področja okolja v državi, delovati je začel konec leta 2015 in skrbi za odpadke tretjine Slovenije. Regijski center sestavljajo razširjeno odlagališče, čistilna naprava za izcedne vode in objekti za predelavo odpadkov. Novo odlagalno polje je v uporabi od 2009, čistilna naprava za izcedne vode obratuje od 2011, gradnja objektov za mehansko-biološko obdelavo odpadkov, ki je bila najzahtevnejši del projekta, pa je bila končana konec leta 2015 (RCERO Ljubljana, 2018).

RCERO Ljubljana, ki je s 61 odstotki sredstev sofinanciran iz evropskega kohezijskega sklada, je primer dobre prakse na področju povezovanja in sodelovanja občin ter povezo valni element ravnanja z odpadki v Sloveniji med občinami in regijami. V RCERO je trenutno vključenih več kot 50 občin, tako da RCERO skrbi za odpadke tretjine Slovenije.

Celotni projekt, za katerega je Evropska komisija izdala odločbo aprila 2009, po pooblastilu Mestne občine Ljubljana (MOL) in preostalih občin, vodi javno podjetje Snaga Ljubljana (RCERO Ljubljana 2018).

3.3 Medobčinsko sodelovanje občine Medvode v obdobju 2014-2018

V naslednjem podpoglavju analiziramo medobčinska sodelovanja in povezovanja Občine Medvode v zadnjem mandatu, ki ga vodi župan Nejc Smole. Županovanje po 20 letih vodenja občine prevzel od Žagarja in zanimalo nas je, kakšen vpliv je imela tudi ta menjava na medobčinske odnose. V analizo smo poleg Smoleta, vključili še župana Občine Škofja Loka Miho Ješeta.⁶

Tabela 3.3: Medobčinska sodelovanja v obdobju 2014-2018

Projekt	Sodelujoče občine	Vrsta sodelovanja
LAS – za mesto in vas	Medvode, Vodice in druge	Lokalna akcijska skupina za razvoj in napredek občin
Čisto zate	Medvode, Vodice in MOL	projekt Odvajanje in čiščenje odpadne vode na območju vodonosnika Ljubljanskega polja

6

Osebni pol strukturiran intervju z županom Občine Škofja Loka Miho Ješetom, je bil izveden 24. septembra 2018 in je pretipkan v prilogi B. Na tem mestu se zahvaljujemo intervjuvancu za pripravljenost sodelovanja in podane informacije.

Kolesarske poti (RRA LUR)	Medvode, MOL	Izgradnja kolesarskih poti
Medenski most	Medvode, Škofja Loka in drugi	Neformalna povezava županov
Osnovna šola Jela Janežiča	Medvode, Škofja Loka in drugi	Občina naj bi postala soustanoviteljica osnovne šole
Kolesarske poti	Medvode, Škofja Loka in drugi	Izgradnja kolesarskih poti
Študija porečja reke Sore	Medvode, Škofja Loka in drugi	Izdelava hidravlično-hidrološke študije za porečje Sore

Vir: Občina Medvode, 2018.

LAS Za mesto in vas je lokalna akcijska skupina, ustanovljena na pobudo šestih občin Ljubljanske urbane regije: Domžal, Komende, Medvod, Mengša, Trzina in Vodice ter Regionalne razvojne agencije Ljubljanske urbane regije (LAS, 2018).

Občina Medvode je torej pobudnica tega gibanja in s pomočjo različnih virov financiranja je tudi del številnih projektov. Predstavlja homogeno prostorsko enoto in se srečuje s skupnimi razvojnimi izzivi, ki jih naslavlja prek projektov, sofinanciranih s strani Republike Slovenije in Evropske unije iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja ter Evropskega sklada za regionalni razvoj.

Kot je povedal Smole (2018) je prav v projektu LAS prišlo do številnih povezovanj z občinami. Na pobudo Občine Medvode je znotraj razpisal LAS, je občina od desetih projektov pobudnica šestih, v katerih je neposredno prišla pobuda s strani medvoške občine pri tem pa so bili uspešni pri prepričevanju ostalih občin.

Urbano vrtnarjenje je eden od primerov dobre prakse, ki je nastal pod okriljem LAS-a. S tem projektom je Občina Medvode občanom ponudila možnost najema urbanih vrtičkov. V okviru projekta *Urbano vrtnarjenje*, ki je prejel sredstva v višini 39 tisoč evrov bodo kupili dvajset vrtnih lop za spravilo orodja in opreme za potrebe obdelovanja vrtičkov. Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo je potrdilo pet projektov, ki bodo v okviru lokalne akcijske skupine LAS za mesto in vas krepili lokalni razvoj na območju Medvod, Domžal, Komende, Mengša, Trzina in Vodice (LAS, 2018).

Komunalna ureditev je pomemben del vsake občine in zagotavlja osnovne življenjske potrebe vsem prebivalcem občine. Kot smo videli je občina v preteklosti že naletela na težave pri

sodelovanju v takih projektih. To je ni ustavilo, sodeluje namreč v največjem kohezijskem projektu v državi.

Čisto zate je projekt treh občin Medvod, Vodice in MOL-a. Celotna vrednost projekta, ki bo financiran iz kohezijskih, državnih in občinskih sredstev je 111.167.201 evrov brez DDV. Gre za projekt odvajanja in čiščenja odpadne vode na območju vodonosnika Ljubljanskega polja in je trenutno največji slovenski kohezijski projekt s področja varovanja okolja, predvsem voda, v finančni perspektivi 2014–2020. Projekt sestavljajo trije deli. V prvem delu bo nadgrajeno odvajanje komunalne odpadne vode v občinah Medvode in Vodice, v Mestni občini Ljubljana pa bodo zgra dili povezovalni kanal C0, nadgrajena bo tudi Centralna čistilna naprava Ljubljana ter dograjeno kanalizacijsko omrežje (*Čisto zate*, 2014).

Nekateri projekti so del dolgoročnih vizij razvoja regije in sosednjih občin. Na področju turizma in kolesarskih stez smo v preteklosti imeli nekaj manj projektov. To se bo očitno spremenilo.

Izgradnja kolesarskih poti v okviru RRA LUR. Občina Medvode ima v načrtu sodelovati v različnih projektih izgradnje kolesarskih poti. Kolesarsko pot nameravajo zgraditi na trasi Preska–Medvode–Pirniče–Vikrče, projekt, katerega nosilec je občina Medvode, pa bo predvidoma stal skoraj 1,4 milijona evrov. Iz evropskih in državnih virov bodo predvidoma pridobili nekaj več kot 1,1 milijona evrov, medtem ko bo medvoška občina zagotovila dobrih 250.000 evrov (Občina Medvode, 2018).

Pri medobčinskem sodelovanju pa ne gre vedno le za evropske projekte, formalna sodelovanja, javne razpise, podpisovanja pogodb in načrtovanja različnih projektov. Lahko gre za čisto neformalno povezovanje, kar se je izkazalo za pozitivno pri naslednjem sodelovanju.

Projekt Medenskega mostu je bil prvi primer neformalnega povezovanja občine Medvode in Občine Škofja Loka (Ješe, osebni intervju, 2018, 24. september)⁷. Na Medenskem mostu so se župani Gorenje vasi - Poljan, Železnikov, Žirov, Škofje Loke in Medvod leta 2015 neformalno povezali in izvedli skupen protest. Povod za to je bila odločitev Državne revizijske komisije, ki je razveljavila postopek izbire izvajalca za postavitve začasnega montažnega mostu, ki bi pomenil ponovno vzpostavitev dvosmernega prometa.

⁷ Celoten intervju se nahaja v Prilogi B.

Župani so se uspešno povezali in dosegli na ministrstvu za infrastrukturo pozvali, da je z rebalansom državnega proračuna da je zagotovilo denar za montažni most v Mednem (Smole, osebni intervju, 2018, 20. september)⁸.

Po besedah Ješeta (2018) so se takrat dogovorili za skupno rešitev, ki bo v dobrobit vsem državljanom, ne samo občankam in občanom dotičnih občin in pri tem so bili po ocenah tako Smoleta kot Ješeta uspešni, saj že potekajo dogovori o gradnjah in pa trasiranju novih cest, ki bodo omogočile hitrejši in pa boljši dostop loškega območja in severne primorske do avtocestnega križa (Ješe, osebni intervju, 2018, 24. september; Smole, osebni intervju, 2018, 20. september)⁹.

To pa ne pomeni, da se Občina Medvode in Občina Škofja Loka ne povezujeta tudi na formalni ravni. Obeta se nekaj projektov, ki obsegajo različna sodelovanja obeh občin.

Projekt Osnovne šole Jela Janežiča je po beseda Smoleta (2018) še v pripravi. Občina Škofja Loka je pozvala Občino Medvode, da postane ustanoviteljica javnega vzgojno-izobraževalnega zavoda Osnovna šola Jela Janežiča Škofja, saj tamkajšnjo šolo obiskujejo tudi otroci iz območja Občine Medvode. Ustanoviteljice šole so občine Gorenja vas – Poljane, Škofja Loka, Železniki in Žiri. Januarja 2018 je občinski svet obravnaval predlog, da občina Medvode pridobi status ustanoviteljice Osnovne šole Jela Janežiča (Seja občinskega sveta Občine Medvode, 2018).

Občina Medvode je že leta 2005 podpisala Pogodbo o sofinanciranju materialnih stroškov in nadstandardnega programa OŠ Jela Janežiča, leta 2008 pa jo je nadomestila še vedno aktualna Pogodba o financiranju po kateri Medvode plačujejo svoj delež rednih obratovalnih stroškov zavoda glede na število otrok (Občinski svet Občine Medvode, 2018).

Študija porečja reke Sore je projekt pri katerem sodelujeta Občina Medvode, nosilka projekta je Občina Škofja Loka, ostale podpisnice so Občina Železniki, Občina Žiri, Občina Gorenja vas – Poljane. Ker je porečje Sore naravno geografsko zaokroženo območje, so se občine odločile, da naročijo študijo za celotno porečje. V študiji bodo identificirane poplave nevarnosti za celotno območje in predvideni ukrepi za izboljšanje poplavne varnosti na reki Sori. Gre za primer medobčinskega povezovanja, saj po mnenju sodelujočih predstavnikov

⁸ Celoten intervju se nahaja v Prilogi A.

⁹ Celotna intervjuja se nahajata v Prilogi A in Prilogi B

občin poplave ne poznajo občinskih meja, zato bodo tudi v tem primeru občine nastopale kot enoten sogovornik ministrstev (Občina Medvode, 2018).

Poleg naštetih in analiziranih projektov so se tudi v mandatu 2014-2018 nadaljevali že obstoječi projekti in sodelovanja iz mandata 2010-2014, razen projekta GORKI iz katerega je izstopila in smo ga že omenili.

3. 3. 1 Medobčinsko sodelovanje občine Medvode z Mestno občino Ljubljana

Območje današnje Občine Medvode je bilo do leta 1994 del takratne občine Ljubljana – Šiška. Občina je bila ustanovljena z Zakonom o območjih okrajev in občin v Ljudski republiki Sloveniji, ki ga je sprejela Ljudska Skupščina Ljudske republike Slovenije dne 28. junija 1955 in je nastopil 29. junija istega leta, ko je bil objavljen v Uradnem listu LRS (Uradni list Ljudske republike Slovenije, 1995).

Ukinjena je bila 31. decembra 1994 na podlagi Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij, ko je bila občina razdeljena na novoustanovljene občine: Mestna občina Ljubljana, Občina Medvode in Občina Vodice (Uradni list Ljudske republike Slovenije, 1995; Zakon o ustanovitvi občin, 1994).

Sodelovanja MOL-a in Občine Medvode pred 2010 smo analizirali že v prejšnjem podpoglavju in ugotovili, da sta sodelovali pri ustanovitvi Javnega holdinga Ljubljana, katerega solastnica je Občina Medvode tudi danes.

Skupna zgodovina lokalne samoupravne ureditve in lega obeh občin predpostavlja, da pri nekaterih projektih pride do medobčinskega sodelovanja. Kot smo že pregledali pretekla povezovanja Občine Medvode in MOL-a so povezani v nekaterih komunalnih projektih (RCERO, Čisto zate) in projektih kot so LAS, ki je sestavljen iz številnih manjših podprojektov pri katerem je glavni partner pri sodelovanju RRA LUR.

Smole (2018) je poudaril, da tudi MOL poudarja sodelovanje in navedel podatek, da se Občina Medvode ne počuti v podrejenem položaju, kadar sodeluje z MOL-om. Na vseh področjih kjer sodelujejo z MOL-om, znotraj ljubljanskega holdinga so bile v zadnjem mandatu vse odločitve sprejete soglasno. Nikoli ni imel nihče ločenega mnenja, kar je po Smoletovem mnenju fenomen.

Podroben pregled osnutka proračuna Občine Medvode za leto 2018 na pokaže, da je kar nekaj postavk namenjenih prav spodbujanju lokalnega povezovanja z MOL. V okviru lokalne samouprave je zajeto delovno področje regionalnega razvoja Ljubljanske urbane regije in sicer izvajanje Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja in implementacija regionalnega razvojnega programa razvojne regije (Osnutek proračuna Občine Medvode, 2018).

Ljubljana je kot močna turistična destinacije Slovenije odvisna tudi od sočasnega razvoja sosednjih občin. Zato se sodelovanje z Občino Medvode krepi tudi na področju turizma, kar je razvidno iz proračuna občine Medvode, ki zagotavlja sredstva za tovrstno sodelovanje. Glavno koordinacijsko vlogo med 26 občinami iz območja LUR ima Turizem Ljubljana, s katerim je Občina Medvode podpisala pogodbo o opredelitvi vsebin in sofinanciranju aktivnosti Regionalne destinacijske organizacije Osrednjeslovenske regije (Obrazložitev proračuna Občine Medvode 2018).

Kot je razvidno iz Celostne prometne strategije, ki jo je pripravila Mestna občina Ljubljana, se v prihodnje napoveduje povezovanje na področju kolesarskih poti, saj si MOL prizadeva predvsem večjega deleža kolesarjev iz sosednjih občin LUR, kar zadeva tudi Občino Medvode. Vzpostaviti želijo bolj varne medkrajevne kolesarske poti pri čemer bo sodelovala s sosednjimi občinami in z državo pri vzpostavljanju medobčinskih kolesarskih povezav. Spodbujala bo izboljšanje možnosti prevoza koles na avtobusih in vlakih (Milovanovič, 2017).

3. 4 Načrti Občine Medvode za prihodnja sodelovanja s sosednjimi občinami

Prav pogled v prihodnost je bistvenega pomena za razvoj vsake občine oz. regije. V okviru medobčinskih sodelovanj je že kar nekaj projektov podpisanih in zato se za sodelovanja v prihodnje ni treba bati. Njihova realizacija pa sega izven okvirja naše analizirane časovne enote.

Kot je povedal Smole (2018) je strateška lega občine Medvode tudi v tem, da gredo njene investicije razpršeno na različne strani, v kranjski bazen, kjer je skoraj 80 tisoč uporabnikov ali pa v ljubljanskega, kjer je več kot 300 tisoč uporabnikov različnih storitev, je za prebivalce to z naskokom najugodnejše, saj so cene storitev cenejše. Pravi, da na tem območju logika ekonomije obsega deluje v polnem pomenu.

Občina Medvode ostaja solastnica Javnega holdinga Ljubljana in Komunale Kranj, poleg tega so podpisani projekti za izgradnjo kolesarskih stez v povezavi s sosednjimi občinami, ki bodo realizirane v prihodnjem letu.

V Medvodah bo v prihodnje veliko povezovanja s sosednjimi občinami. Največji projekt bo ureditev kanalizacije, gre za največji okoljski projekt v državi, vreden 135 milijonov evrov. Poleg tega bo občina nadaljevala izgradnjo kolesarskih poti, kjer se kaže močno medobčinsko sodelovanje. Trenutno sodeluje v šestih tovrstnih projektih in povsod gre za sodelovanje s sosednjimi občinami (Smole, osebni intervju, 2018, 20. september)¹⁰.

Smole (2018) največjo težavo vidi pri relativno ozki pristojnosti župan. Po njegovem bi morali občinski sveti razmišljati širše, sploh pri medobčinskih sodelovanjih, ker za vsak takšen projekt oziroma sodelovanje župan potrebuje potrditev občinskega sveta. Uspešnost projektov je torej odvisna tudi od tega kako na njih gleda občinski svet. Nekateri so popolnoma lokali in ne pogledajo čez občinsko mejo, medtem ko drugi znajo na celotno sliko gledati širše, kar je dobrodošlo za sodelovanje s sosednjimi občinami.

¹⁰ Celoten intervju se nahaja v Prilogi A.

4 Zaključek

Kot pravi Lavtar (2016) je v obdobju delovanja slovenskih občin do danes zakonodaja, s katero je določen sistem lokalne samouprave v Sloveniji doživela veliko sprememb. Prav te spremembe temeljnih zakonov so povzročile, da imamo danes v Sloveniji 212 občin od katerih he kar 109 občin z manj kot 5000 prebivalci. Republika Slovenija se je v prvih dveh desetletjih obstoja kar precej razdrobila (Lavtar, 2016).

Občina Medvode spada med večje občine v Sloveniji, vendar nima status mestne občine. Prav zaradi svoje velikosti (šteje nekaj več kot 16 tisoč prebivalcev) je njeno delovanje lažje, saj ima na voljo več mehanizmov in je manj odvisna od sodelovanja z občinami pri opravljanju osnovnih nalog. To se kaže tudi v tem, da se občina ne vključuje v nobeno od skupnih občinskih uprav. Po drugi strani pa je lega občine Medvode zanimiva, saj jo obdajajo sorazmerno velike občine po prebivalstvu (Mestna občina Ljubljana, Mesta Občina Kranj, Občina Škofja Loka).

Na začetku smo postavili hipotezo, da se je v mandatu 2014–2018 v primerjavi z mandatom 2010–2014 medobčinsko sodelovanje Občine Medvode intenziviralo, ki ji lahko po pregledani literaturi in poglobljenem intervjuju z županom delno potrdimo. Nekaj projektov medobčinskega sodelovanja je potekalo še pred mandatom 2010, ki smo jih tudi na kratko opisali in opredelili. Kot nam je v intervjuju povedal župan (Smole, osebni intervju, 2018, 20. september)¹¹ in to je potrdila tudi analiza medobčinskih sodelovanj Občine Medvode s sosednjimi občinami je število sodelovanj in njihova intenziteta narasla v mandatu 2014–2018.

Povezovanje med občinami ni vedno nujno pozitivno, kar je potrdilo tudi sodelovanje občine Medvode v primeru izgradnje čistilne naprave v projektu GORKI, kjer je občino doletela finančna poravnava, zaradi odstopa od projekta. Po mnenju Smoleta pa so ravno zaradi premišljenega sodelovanja uspeli razumno rešiti nastalo situacijo in si tako pustili odprta vrata za prihodnja sodelovanja (Smole, osebni intervju, 2018, 20. september)¹².

¹¹ Celoten intervju se nahaja v Prilogi A.

¹² Celoten intervju se nahaja v Prilogi A.

Občina Medvode ima po analiziranih projektih močno povezavo z Mestnima občinama Kranj in Ljubljana, kjer je vključena v velike komunalne projekte je pa tudi solastnica Javnega holdinga Ljubljana, investitorica projekta RCERO in solastnica Javnega podjetja komunala Kranj. Ko gre za povezovanje z občino Škofja Loka je prav v zadnjem mandatu viden velik poskok v številu skupnih projektov, ki jih v preteklosti skoraj da ni bilo. Zanimivo je, da gre tako za formalne kot neformalne projekte, kot je bilo recimo povezovanje v primeru mostu Medno, kjer so župan pritiskali na ministrstvo.

V Medvodah so bili v mandatu 2014-2018 vsi projekti podprti tudi iz stran občinskega sveta. Smole (2018) pravi, da ima država v rokah veliko pristojnosti, ki bi lahko še bolj spodbudila sodelovanje na različnih ravneh. Dober primer medobčinskega povezovanja so kolesarske poti.

Manjše občine težko zagotovijo vso potrebno infrastrukturo in javne dobrine, če se ne povežejo s sosednjimi občinami. Nastajajo žepne knjižnice, mini vrtci, enooddelčne osnovne šole in vprašaje je, če se tam lahko ponudi največ kar bi si občani zaslužili. Slovenija je premajhna država, da bi si vseh 212 občin zagotovilo samostojne servise za popolno avtonomijo občin in zato je po mnenju Smoleta (2018) veliko rešitev v povezovanju.

Največji poskok v sodelovanju je bil zagotovo med Občino Škofja Loka in Občino Medvode, saj v prejšnjem mandatu sodelovanja (razen tistega nujnega) skoraj ni bilo. To nam je potrdil tudi loški župan Ješe (2018), ki je potrdil, da »v mandatu 2010-2014, ko je bil župan Stanislav Žagar nismo imeli kakšnih posebnih stikov, mi smo sicer skušali sodelovati, zlasti pri skupnih projektih, ki so pomembni za obe občini, torej pri cestnih projektih, turistični, okoljskih, vendar večjega sodelovanja ni bilo, razen na formalni ravni.«

Najmanj sodelovanja smo zabeležili z Občino Dobrova – Polhov Gradec, saj razen manjših sodelovanj pri urejanju pohodniških poti v Polhograjskih dolomitih ni bilo. Tudi povezovanje z Občino Šenčur je potekalo le pri nekaj manjših projektih.

Občina Medvode je mandatu 2014-2018 znatno povečala sodelovanje s sosednjimi občinami. Njena strateška lega pa je tudi njeno prekletstvo, saj je kot nam je povedal Smole (2018) prav, zaradi bližine glavnega mesta in obeh večjih mest (Škofje Loke in Kranja) prometno preobremenjena in zato bo prihodnost sodelovanja zagotovo tudi v izgradnji primerne cestne infrastrukture.

Če čisto konkretno odgovorimo na postavljeno raziskovalno vprašanje je sodelovanje občine Medvode s sosednjimi občinami boljše, ni pa idealno na vseh področjih. Z nekaterimi občinami se Medvode povezujejo bistveno močnejše in pri večjih projektih kot z drugimi. Če gledamo s finančne plati, so največji projekti zagotovo z MOL-om, če gledamo številčno pa z Občino Škofja Loka.

Rezerve so tudi pri drugačnih oblikah povezovanja. Po eni strani imajo Medvode turistični slogan Zelena vrata Ljubljane in na področju turističnega vidita veliko priložnosti tako škofjeloški župan Ješe, kot tudi medvoški župan Smole.

Naj zaključim s plastičnim prikazom župana Občine Medvode Smoleta, ki je dejal, da nekoga ki obiše določeno Občino »prav nič ne briga, kje so občinske meje, ampak bi rad videl celotno regijo«. (Smole, osebni intervju, 2018, 20. september)¹³

Poudaril je torej celosten pogled na regije in dejstvo, da občinska meja ni tista, ki določa do kam bo segel razvoj ali določen projekt. Povezovanje in sodelovanje sta lahko priložnost in pa tudi edina možnost za obstoj manjših občin, ki sam ne zmorejo celotne oskrbe z javnimi dobrinami.

Skozi analizo dane literature in konkretnega primera ugotavljamo, da je v povezovanju občin zagotovo prihodnost in številne priložnosti. Ne samo formalno, tudi neformalno lahko občine dosegajo vidne rezultate, kar se je v Medvodah pokazalo na primeru Medenskega mostu. Občine imajo še kar nekaj potenciala, saj gre za relativno nov pristop pridobivanja in črpanja sredstev s strani države in Evropske unije. Mehanizem medobčinskega povezovanja vsekakor pridobiva na svoji moči; država pa bi lahko s finančnimi in drugimi vzpodbudami še okrepila takšna sodelovanja.

¹³ Celoten intervju se nahaja v Prilogi A.

5. Viri

1. Bel, Germa in Mildred E. Warner. (2014). *Inter-municipal cooperation and costs: expecatations and evidence.* Dostopno prek <http://s3.amazonaws.com/mildredwarner.org/attachments/000/000/428/original/ac66b175fe74915d9d332e833dda2715>
2. Benčina, J. in Rakar, I. (2015). *Remunicipalizacija – nov trend na področju javnih služb na lokalni ravni?* Dostopno prek https://www.researchgate.net/publication/305598135_Remunicipalizacija_-_nov_trend_na_podroccju_javnih_sluzb_na_lokalni_ravni
3. Brezovšek, M., Haček M. in Kukovič S. (2016). *Slovenska država in politika.* Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
4. Brezovšek, M. in Kukovič, S. (2012). *Organizacija lokalne oblasti v Sloveniji.* Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
5. Bučar, F. (1969). *Uvod v javno upravo.* Ljubljana: ČZ Uradni list.
6. Council of Europe, UNDP in LGI. (2010). *Inter-municipal cooperation. Local Government and Public service reform initiatives.* Dostopno prek <https://www.emeraldinsight.com/doi/abs/10.1108/IJPSM-03-2017-0071>
7. *Evropska listina lokalne samouprave.* (1996). Dostopno prek http://www.svetevrope.si/sl/dokumenti_in_publikacije/konvencije/122/
8. Fenwick, J. in McMillan, F. (2013). *Management development and co-production: myths and realities.* Dostopno prek <https://www.emeraldinsight.com/doi/abs/10.1108/JMD-07-2012-0083>
9. Grad, F. (1998). *Lokalna demokracija: organizacija in volitve.* Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije.
10. Grafenauer, B. (2000). *Lokalna samouprava: teritorialno-organizacijske strukture.* Maribor: Pravna fakulteta.
11. Grafenauer, B. in Klarić, B. (2011). Alternative Service Delivery Arrangements at the Municipal Level in Slovenia and Croatia. *Lex Localis* (9), 67–83.

12. Haček, M. (2005). *Decentralizacija države in regionalizacija*. Lokalna demokracija II, Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji. Maribor : Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.
13. Haček, M., Brezovšek M. in Bačlija I. (2008). *Upravljaljska sposobnost in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
14. Hall, D. (2012). *Re-municipalising municipal services in Europe*. Dotopno prek <http://www.right2water.eu/sites/water/files/re-municipalising%20municipal%20services%20in%20Europe%20-D.%20Hall%20May-Nov%202012.pdf>
15. Halmer, S. in Hauenschild, B. (2014). *Remunicipalisation of public services in the EU*. Dunaj: OGPP – Österreichische Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung.
16. Jreisat, J. (2012). *Globalism and Comparative Public Administration*. CRC Press.
17. Juvan Gotovac, V. (2003). *Ustanovitev interesne zveze občin*. Lex Localis, letnik I, številka 1, str. 69-87.
18. Kaučič, I. in Grad, F. (2000). *Ustavna ureditev Slovenije*. Ljubljana: Gospodarski vestnik
19. Kaučič, I. in Grad, F. (2007). *Ustavna ureditev Slovenije*. Ljubljana: Založba GV.
20. Kramžar, J. (2013). *Učinkovito zagotavljanje komunalnih storitev s poudarkom na ekonomiji obsega*. Ljubljana: Gospodarska zbornica Slovenije.
21. Koprić, I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V. & Lalić Novak, G. (2014). *Upravna znanost-javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišča u Zagrebu.
22. Kukovič, S. (2014). *Local self-government in Slovenia: Organizational aspects*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
23. Kukovič, S. (2015). *Lokalno politično vodenje: slovenski župani v primerjalni perspektivi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
24. Kukovič, S. Haček M. in Bukovnik, A. (2016) The issue of local autonomy in the Slovenian local government system. *Lex localis*. Dopstopno prek: <http://pub.lex-localis.info/index.php/LexLocalis/article/view/14.3.303-320%282016%29>

25. Lavtar, R. (2016). *Medobčinsko sodelovanje kot strateška usmeritev lokalne samouprave v Sloveniji*. Dostopno prek <https://skupnostobcin.si/wp-content/uploads/pulikacije/9771/zbornik-ix.-posveta-delovanje-skupnih-obcinskih-uprav-v-sloveniji-ljubno-ob-savinji-marec-2016.pdf>
26. Libbe, J. (2013). *Rekommunalisierung in Deutschland*. V: Matecki, C. & Schultern, T. (idr.). *Zurück zur öffentlichen Hand*. Hamburg: VSA Verlag.
27. Lukšič, I. (2001). *Politični sistem Republike Slovenije*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
28. Mauko, A in Brezovnik, B. (2003). *Zakon o gospodarskih javnih službah, Uvodna pojasnila*. Pravna fakulteta univerze v Mariboru.
29. Mele, B., Žohar, F. (2011): Pregled skupnih občinskih uprav v Sloveniji konec leta 2010. V Žohar, F. (ur.), Zbornik IV. posveta »Delovanje skupnih občinskih uprav v Sloveniji«, Dobrepolje.
30. Mestna občina Kranj. (2018). *Predstavite Mestne občine Kranj* Dostopno prek https://www.kranj.si/KRANJ_SI,,o_kranju.htm
31. Mestna občina Ljubljana. (2018). *Predstavitev Mestne občine Ljubljana* Dostopno prek <https://www.ljubljana.si/sl/o-ljubljani/>
32. Milovanovič, K. in drugi. (2017). *Celostna prometna strategija Mestne Občine Ljubljana*. Ljubljanski urbanistični zavod d. d., Regionalna razvojna agencija Ljubljanske urbane regije.
33. Ministrstvo za javno upravo. (2016). *Medobčinsko sodelovanje*. Dostopno prek http://www.mju.gov.si/si/lokalna_samouprava/o_lokalni_samoupravi/medobcinsko_sodelovanje/
34. Ministrstvo za javno upravo (2015). *Strategija razvoja lokalne samouprave v Republiki Sloveniji – izhodišča za pripravo strategije z vsebinskim in terminskim načrtom* Dostopno prek http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/SOJ/2016/Strategija_LS_2020/12_S_RLS_1692016_vlada.pdf
35. Občina Dobrova – Polhov Gradec. (2018). *Predstavitev občine* Dostopno prek <http://www.dobrova-polhovgradec.si/vsebina.asp?id=401>

36. Občina Medvode. (2018). *Predstavitev občine Medvode* Dostopno prek <https://www.medvode.si/objave/175>
37. Občina Medvode. (2018). *Strateški dokumenti* Dostopno prek <https://www.medvode.si/objave/177>
38. Občina Šenčur. (2018). *Predstavitev občine* Dostopno prek <https://www.sencur.si/predstavitev/zgodovina/>
39. Občina Škofja Loka. (2018). *Predstavite občine Škofja Loka* Dostopno prek <https://www.skofjaloka.si/objave/175>
40. Občina Vodice. (2018). *Predstavitev Občine Vodice* Dostopno prek <https://www.vodice.si/objave/175>
41. Oplotnik, Ž.J., Brezovnik, B. in Vojinovič, B. (2012). *Local Self-Government Financing and Costs of Municipality in Slovenia*. Transylvanian Review of Administrative Sciences
42. RCERO. (2018). *Predstavitev projekta RCERO* Dostopno prek <http://www.rcero-ljubljana.eu/rcero-ljubljana/o-projektu>
43. Rakar, I. (2014). *Medobčinsko sodelovanje- med učinkovito demokratičnostjo upravljanja*. V F. Žohar (ured.), Zbornik VII. posveta Delovanja skupin občinskih uprav v Sloveniji. Dobrovnik
44. Ravbar, M. (2014). *Razvojni potenciali slovenskih občin*. Ljubljana: IB Revija
45. Ribičič, C. (1994). *Lokalna samouprava*. Študijsko gradivo, ministrstvo za notranje zadeve. Ljubljana
46. Royo, S. (2010). *Citizen Participation in German and Spanish Local Governments: A Comparative Study* Dostopno prek <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01900692.2010.533070>
47. Rožen, T. in Haček, M. (2014). *Merjenje upravljaljskih sposobnosti lokalnih samoupravnih skupnosti: primer slovenskih občin*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
48. Schultz, A. (1979). *Local Politics and Nation-States*. Oxford: Clio Press.
49. Smole, N. (2018). *Intervju z avtorico*. Medvode, 20. september 2018
50. Statistični urad Republike Slovenije. (2018). *Prebivalstvo po naseljih*. Dostopno prek

51. *Strategija razvoja lokalne samouprave v republiki Sloveniji*. (2015).
52. Šmidovnik, J. (1995). *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
53. Svet Evrope. (2007). *The Institutional framework of inter-municipal co-operation*
Dostopno prek <https://rm.coe.int/imc-intermunicipal-co-operation/1680746ec3>
54. Ustava Republike Slovenije. (2006). *Lokalna samouprava*. Dostopno prek <http://www.us-rs.si/media/ustava.republike.slovenije.pdf>
55. Uradni list RS. 2017. *Proračun občine Medvode 2017*. Dostopno prek <http://www.rpls.si/Predpis.aspx?id=84209&obcina=MEDVODE>
56. Virant, G. (1998). *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
57. Vlaj, S. (2006). *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Fakulteta za pravo.
58. *Zakon o ratifikaciji evropske listine lokalne samouprave (MELLS)*. Ur. l. RS. 15/1996. Dostopno prek <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO710>
59. *Zakon o financiranju občin*. (2006). Dostopno prek <https://www.uradni-list.si/1/content?id=76729>
60. *Zakon o lokalni samoupravi*. (2007). Dostopno prek <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO307>
61. Žagar, K. (2003). *Lokalna samouprava: organizacija in funkcija, študijsko gradivo*. Ljubljana: ministrstvo za notranje zadeve
62. Žohar, F. (2016). *Delovanje skupni občinskih uprav v Sloveniji. III. Posvet*. Ptuj: Skupnost in Združenje občin. Dostopno prek <https://skupnostobcin.si/wp-content/uploads/pulikacije/9771/zbornik-ix.-posveta-delovanje-skupnih-obcinskih-uprav-v-sloveniji-ljubno-ob-savinji-marec-2016.pdf>

Priloge

Priloga A: Intervju z županom Občine Medvode Nejcem Smoletom

1. *Kakšno je sodelovanje s sosednjimi občinami v mandatu 2010-2014?*

Ob nastopu mojega mandata (2014-2018) je Občina Medvode sodelovala z Javnim holdingom Ljubljana. Po moji oceni sicer nekoliko premalo, predvsem iz naslovna investicij, ki se jih da pridobiti iz ljubljanskega holdinga. Pri povezovanju z ostalimi občinami pa ni bila pretirano aktivna.

2. *Kakšno je sodelovanje s sosednjimi občinami v mandatu 2014-2018?*

Občina Medvode je eden najboljših primerov občine, ki je pokazala, kako se lahko, če je seveda volj, sodeluje v različnih okoljih. Je druga največja lastnica ljubljanskega holdinga, tako da je sodelovanje z Mestno občino Ljubljana zelo močno, zelo dobro tudi iz naslova služb, ki so skupne. Občina Medvode je tudi solastnica Komunale Kranj, imamo bazen sedmih občin kjer se povezujemo. V tem mandatu smo pristopili v LAS (Lokalno akcijsko skupino) skupaj s šestimi občinami do Domžal. Neformalno pa smo se pridružili klubu loških županov oz. porečju reke Sore, tako da vidimo, da je možnosti povezovanja zelo veliko.

3. *Občina Medvode meji na velike občine kot so MOL, Kranj in Škofja Loka? Je to za Občino prednost ali slabost?*

To je za Medvode strateška prednost. Medvode s sloganom, da so vrata glavnega mesta lahko odpirajo vrata sem in tja. Treba je vedeti, da so dandanes informacije tiste, ki so največ vredne. Občina, ki ima možnost, da se giblje praktično v dveh regijah, v zelo različnih družbah, pri različnih projektih ima veliko strateško prednost. Za Medvode pa ne samo za občino kot pravno osebo, mislim predvsem za občane. Samo poglejmo prednosti. Odvoz smeti, ki jih imamo urejene preko Snage, ljubljanski potniški promet, ki je urejen preko LPP-ja, Voka in pa Komunala Kranj preko vode, vse to so ali obvezne gospodarske javne službe ali pa neobvezne, ampak take, ki jih mora občina nuditi svojim občanom, sploh če govorimo o Občini Medvode, ki ima že preko 16.000 prebivalcev. Brez naše pozicije, bi morala občina ustavljati svoje javno podjetje. Če gledam kot občan iz vidika financ, vsak vložek v infrastrukturo se ljudem zaračuna na položnicah pri omrežnici. Trenutno so Medvode sredi ogromnega komunalnega projekta in vse te investicije se

potem prelijejo v ceno omrežnine. Torej, če ima občina svoj, majhen sistem, so cene omrežnin abnormalno visoke. Strateška lega občine Medvode tudi v tem, da grede njene investicije razpršeno na različne strani, v kranjski bazen, kjer je skoraj 80 tisoč uporabnikov ali pa v ljubljanskega, kjer je več kot 300 tisoč uporabnikov različnih storitev, je za prebivalce to z naskokom najugodnejše, saj so cene storitev cenejše. Pravi, da na tem območju logika ekonomije obsega deluje v polnem pomenu.

4. Koliko je slišan glas Občine Medvode v večjih občinah, na primer v MOL-u?

V MOL-u, znotraj ljubljanskega holdinga v štirih letih so bile vse odločitve sprejete soglasno. To pomeni, da nikoli ni nihče glasoval drugače oziroma imel ločenega mnenja. To je po mojem mnenju fenomen. Dejstvo je tudi, da je sodelovanje s strani Ljubljane in njihovega župana (op. Zorana Jankovića) obstaja filozofija, da je sodelovanje zelo pomembno. Ne zbira se glasoven za pridobitev večine, ampak gre vedno za doseganje konsenza. Včasih malo dlje traja, ampak je zelo uspešno.

Če pogledamo sodelovanje z Mestno Občino Kranj, je situacija Komunale Kranj malo bolj pisana, ker je tudi mogoče manj tega razumevanja, ampak Medvode so prav zaradi dobrega sodelovanja uspele zaključiti eno zelo težko zadevo, to je bila tožba v primeru GORKI. Tam se nam je obetalo milijon evrov odškodnine, zaradi korektnega sodelovanja sta tožeci občini (Kranj in Šenčur) in na prvi stopnji oz. v delni tožbi tudi zmagali, sta prav zaradi dobrih odnosov v prihodnje pristali v izvensodno poravnavo. Zato smo našli neko srednjo pot. To so čisto neposredni sadovi sodelovanja.

Z Občino Škofja Loka prej praktično sploh nismo sodelovali in smo na tem področju naredili ogromno. Od zgodbe Medenskega mostu, kjer smo sodelovali, do sanacije reke Sore. Pred kratkim smo podpisali celostno hidravlično študijo reke Sore.

5. Lahko naštejete nekaj sodelovanj, ki so nastala prav na pobudo Občine Medvode?

Na pobudo Občine Medvode je znotraj razpisal LAS, je občina od desetih projektov pobudnica šestih, v katerih je neposredno prišla pobuda z naše strani in smo uspeli prepričati ostale občine. Zelo močna je bila tudi iniciativa za kolesarsko povezavo Ljubljana – Medvode. To je projekt, kjer smo uspešno dobili 1.100.000 evrov nepovratnih sredstev v naslednjem mandatu za izgradnjo kolesarskih poti. Zelo močna je bila tudi iniciativa za izgradnjo kolesarskih poti v Škofji Loki. Zelo pomembna je tudi pobuda Medvod za ureditev ceste v Ljubljano. Uspeli smo se povezati Občina Medvode, pet loški

županov in Občina Kranj z ministrstvom za infrastrukturo, imeli smo že sestanke in pripravili smo različne rešitve. Tako smo dosegli opustitev Državnega prostorskega načrta Jeprca – Stanežiče in šli smo v iskanje neke cenejše variante, ki bo tudi bolj realno izvedljiva.

6. Kje vidite največje pomanjkljivosti medobčinskega povezovanja?

Največjo težavo oz. nevarnost vidim v relativno ozki pristojnosti županov. Pa ne mislim, da bi morali imeti večjo, mislim pa da bi morali Občinski sveti včasih razmišljati širše. Za vsako povezovanje oz. takšen projekt župan tako ali drugače mora dobiti potrditev občinskega sveta. Odvisno je kako občinski sveti gledajo na projekte sodelovanja. Eni so, in ta primer imamo sedaj na Jezerskem, ko so sklicali lokalni referendum, so čisto lokalni in ne želijo medobčinskega sodelovanja. Nekateri znajo na celotno stvar gledati širše. V Medvodah smo imeli v teh štirih letih izredno srečo, saj so bili vsi projekti podprti tudi iz strani občinskega sveta. Priložnost, ki jo še vidim pa je v rokah države, ki bi lahko skozi instrumente. V prvi vrsti s finančnimi instrumenti, ker tam je vedno največji odziv. To pa je predvsem v tem smislu kot so zastavili projekt kolesarskih poti, saj se moramo zavedati, da kolesar ali turist ne pride samo v določeno občino oz. ga ne zanima kje je meja med občinami. On pride pogledat celo regijo, ki mora biti urejena ne glede na meje občine.

7. Kašni so projekti medobčinskega sodelovanja občine Medvode za prihodnji mandat?

Največji projekt sodelovanja je ureditev kanalizacije, to je največji okoljski projekt v državi, vreden 135 milijonov evrov, projekt treh občin MOL-a, Medvod in Vodice. Drugi projekt je projekt kolesarskih poti. Medvode so trenutno vključene v šest projektov kolesarskih poti, kjer gre za sodelovanje, nikjer nismo sami. Prevzeli smo vodilno vlogo v urbanem vrtnarjenju, se pravi, da s temi pilotnimi projekti trasiramo pot za ostalih šest občin do Domžal. Skušamo prikazati na kakšen način naj se urbano vrtnarjenje ureja.

V prihodnje pa vidim veliko možnosti povezovanja na cestni infrastrukturi. Tam se bo sodelovanje potrebno, ker se dnevne migracije tako zelo spreminjajo oz. zaradi preobremenjenosti prometa toliko večje potrebe po sodelovanju. Vsaka občina bo mogla prispevati svoj delež in prepričati svoje občane na tistem območju, da je to najboljša varianta in če nam bo to uspelo potem se bomo Medvode prometno nekoliko razbremenile. Iz tega naslova moramo biti tudi pobudnik cestnih oz. infrastrukturnih projektov, ker pri nas prihaja do velike preobremenitve. Naloga Medvode je, da na to opozarjamo.

8. *Ali vidite prihodnost razvoja občin v povezovanju in medobčinskem sodelovanju?*

Absolutno. Prav bi bilo, pa bo to mogoče grdo slišati, ker po eni strani je super, da je v Sloveniji veliko majhnih občin, vendar vidim težavo pri teh občinah po tem, ko so enkrat vse ceste asfaltirane. Ko zmanjka tega osnovnega naboja, ko je »asfalata zadosti«. Takrat se pojavi vprašanje kakovosti, tistega kar se izvaja in pa dodane vrednosti. Manjše občine ne morejo same nuditi vso potrebno infrastrukturo za delovanje. Zato nastajajo žepne knjižnice, mini vrtci, enooddelčne osnovne šole, pa zdravstvene postaje in pogodbene pošte. Tukaj se postavlja vprašanje, če v takšnih občinah prebivalcem ponudi največ kar se da. In prav v povezovanju vidim rešitev. Določene stvari bo treba koncentrirati, ker smo premajhna država, da bi si lahko privoščili 212 občin, ki imajo popolno avtonomijo.

Priloga B: Intervju z županom Občine Škofja Loka Mihom Ješetom

1. *Kako ocenjujete sodelovanje z občino Medvode v mandatu 2010-2014?*

V mandatu 2010-2014, ko je bil župan Stanislav Žagar nismo imeli kakšnih posebnih stikov, mi smo sicer skušali sodelovati, zlasti pri skupnih projektih, ki so pomembni za obe občini, torej pri cestnih projektih, turistični, okoljskih, vendar večjega sodelovanja ni bilo, razen na formalni ravni.

2. *Kako ocenjujete sodelovanje z občino Medvode v mandatu 2014-2018?*

Zadnji mandat sem s sodelovanjem zelo zadovoljen, ker smo župani z loškega konca dobili zelo dobrega sogovornika tudi v Medvodah. Rezultati tega sodelovanja so že vidni. Začeli smo z uspešno akcijo ureditve glavne ceste Ljubljana – Škofja Loka, še posebej uspešen je bil projekt mosta v Mednem, kjer smo se povezali župani. Sodelujemo pri izdelavi protipoplavne študije celotnega porečja reke Sore, ki teče tudi skozi občino Medvode. Računamo pa tudi na sodelovanje pri Osnovni šoli Jela Janežiča, ker smo ugotovili, da samo za otroke z loškega je šola dovolj velika, vendar je kar 20 odstotkov otrok tudi iz Medvod in moramo to tudi formalno urediti.

3. *Se vam zdi medobčinsko sodelovanje oz. povezovanje občin pomembno za razvoj občin?*

Izjemno pomembno, ker samo na ta način lahko uresničujemo kakšne večje zadeve oziroma projekte. Predvsem se moramo zavedati, da za razvoj regije občinske meje niso tako pomembne, to pa lahko uresničujemo samo na ta način, da se povezujemo.

4. Za kakšno sodelovanje je šlo pri mostu Medno?

Šlo je za neformalno povezovanje in enoten nastop proti državi petih občin, ki imamo probleme pri cestni povezavi z Ljubljano, zlasti v prometnih konicah. Župani smo se takrat uspešno dogovorili s sogovornikom z Direkcije za ceste in pa ministrom dr. Petrom Gašperšičem, da najdemo skupno rešitev, ki bo v dobrobit vsem državljanom, ne samo občankam in občanom naših občin in moram reči, da smo dobili ugoden odziv. Potekajo dogovori o gradnjah in pa trasiranju novih cest, ki bodo omogočile hitrejši in pa boljši dostop loškega območja in severne primorske do avtocestnega križa.

5. Kakšni so načrti za prihodnost, predvsem v povezavi z medobčinskim sodelovanjem z Občino Medvode?

Z Občino Medvode imamo v načrtu skupen projekt izgradnje kolesarskih poti, ki smo ga podpisali januarja 2018, gre za ureditev kolesarskih poti vseh šestih občin z loškega območja, sodeluje še Občina Kranj. Teren smo že pregledali in zastavili projekt, za katerega smo dobili nepovratna sredstva. Gre za projekt Direkcije Republike Slovenije za infrastrukturi, ki bo v naslednjem letu namenila na podlagi te pogodbe prva sredstva za posamezne odseke in jaz sem prepričan, da bomo tudi z Medvodami v tem projektu zelo lepo sodelovali. Poleg tega je vidno dobro sodelovanje tudi na področju turizma. Večje sodelovanje sem nam obeta tudi na področju zdravstva, da je veliko uporabnikov našega zdravstvenega doma tudi iz Medvod, tako da bomo se bomo povezali tudi pri gradnji novega zdravstvenega centra pa seveda vse okolijske zadeve, od zraka, vode in javnega transporta, kjer bomo občino Medvode povabili k sodelovanju pri novih predlogov ob povečanju uporabe javnega transporta, zlasti na relaciji Škofja Loka – Medvode – Ljubljana.