

# ZA USKLAJENO USMERJANJE RAZVOJA NA RAVNI OBČIN IN POKRAJIN

FOR THE COORDINATED DEVELOPMENT PROMOTION AT THE LEVEL OF  
MUNICIPALITIES AND REGIONS

*Lojze Gosar*

UDK: 316.43:711

## IZVLEČEK

*Smo pred zelo pomembno nalogo, da bi lahko takoj po uvedbi pokrajin zagotovili učinkovito usklajevanje med različnimi ravni odločanja, med državno upravo na eni ter občinami in pokrajinami na drugi strani. V prispevku se nismo spuščali v vsebinske podrobnosti, pač pa nakazali možnosti za postopno, a sistematično uvajanje strokovne in organizacijske podpore predstavnikom občin, pokrajin in upravnih enot, da bi razvojno problematiko na različnih ravneh lahko kolikor je le mogoče učinkovito usmerjali. V razpredelnici skušamo v zelo poenostavljeni obliki ponazoriti odnos vsebine do formalnih oblik usklajevanja interesov in usmerjanja razvoja na različnih ravneh. Gre predvsem za miselno shemo, ki ponazarja kompleksnost povezovanja vsebinskih in formalnih oblik usmerjanja razvoja ter soodvisnost posameznih vej gospodarstva in negospodarstva. Tak pristop lahko olajša sprejemanje bolj življenjskih predpisov, učinkovito delovanje inšpekcij in v marsičem tudi poceni pripravo planskih dokumentov.*

## KLJUČNE BESEDE

**usklajevanje razvoja, občine, pokrajine, upravne enote, medsektorsko sodelovanje**

Klasifikacija prispevka po COBISS-u: 1.04

## ABSTRACT

*Immediately after the institutionalisation of regions in Slovenia it will be necessary to introduce an efficient coordination among different decision making levels between the state administration on one side and municipalities and regions on the other.*

*The purpose of my paper is not to deal with details but to show the possibilities of a gradual and systematic professional and organisational support to the representatives of municipalities and regions as well as the state administration units on the other side.*

*The purpose of the table is to show, in a simplified way, the relation between the contents of formal interest coordination and development promotion on different levels. It represents first of all the complexity of interlinkages of economic and non-economic branches. Such an approach could facilitate the preparation of more realistic decrees, efficient work of inspections as well as cheaper preparation of planning documents.*

## KEY WORDS

**development coordination, municipalities, regions, state administration units, intersectoral cooperation**

## 1 PROBLEM SAMOUPRAVE NA RAZLIČNIH RAVNEH

V času, ko se pripravljamo na ustanovitev pokrajin, je še posebej treba zagotoviti učinkovito usklajevanje med različnimi ravni odločanja, med državno upravo na eni ter občinami in pokrajinami na drugi strani.

Naloga države je že po svoji izvorni funkciji predvsem ta, da deluje v korist splošne blaginje v kulturnem, gospodarskem in narodnem smislu. Državi gre torej prednost edinole, kolikor so njeni interesi pomembnejši od zgolj krajevnih interesov in koristi. Povsod po svetu naraščajoča težnja po enotnosti se dopolnjuje z željo po raznovrstnosti. Centralizacija in decentralizacija sta si torej nasprotni le, če ju narobe razumemo oziroma zlorabimo.

Razdalja med vladajočo oblastjo in posameznikom je prevelika, da bi ta imel vpogled v njeno delovanje. Povprečen državljan je tudi preveč zavzet s poklicnimi in vsakdanjimi problemi, da bi visoko politiko svoje dežele lahko učinkovito presojal. Zato pa je treba med njim in vrhom vgraditi določene strukture, ki so dobro pregledne in zato omogočajo učinkovit nadzor tudi od spodaj navzgor (Gosar, 1999).

Prebivalcem posameznih teritorialnih (pa tudi drugih) enot pripadajo kulturne, socialne in gospodarske pravice. V zdravih državah nastajajo take enote predvsem kot izraz odpora do pretirane centralizacije, katere učinek, morda pa celo cilj, je, da v ljudeh izbrise občutek pripadnosti nekemu geografskemu območju. Na političnem področju je odločilen korak narejen v trenutku, ko se načelo subsidiarnosti zakorenini v upravni ureditvi. To pa pomeni, da višja enota oziroma organ oblasti le tedaj lahko prevzema določene naloge, kadar jih nižje enote ne morejo enakovredno izvajati. Podobno kot v politiki bi morali razlikovati med velikimi, zdravimi in v naravi nastalimi povezavami na eni strani ter med brezdušno centralizacijo na drugi.

Lahko trdimo, da niti samoupravljanje niti državna uprava nikakor še nista na zeleni ravni. Čim večja je osveščenost predstavnikov občin in vseh prebivalcev, tem večja je možnost, da bo samoupravljanje res učinkovito. To pa ni mogoče, če ni vzpostavljena danim razmeram primerna oblika sodelovanja z državno upravo.

Zaradi posebnih okoliščin v zvezi z nastajanjem novih občin v Sloveniji v zadnjem desetletju in pol so razlike med posameznimi občinami v Sloveniji zelo velike, ne samo glede velikosti občin, pač pa predvsem glede na stopnjo strokovne in upravne usposobljenosti njihovih predstavnikov. Na prvi pogled bi lahko pričakovali, da so najmanj usposobljene prav novonastale občine v primerjavi s tistimi, ki so ostale nespremenjene. V mnogih primerih je res tako, pogosto pa so nove občine še bolj uspele, saj niso bile obremenjene z uveljavljeno prakso.

Problem učinkovitosti delovanja občin posega tudi na vprašanja medobčinske ravni oziroma vmesne stopnje (pokrajina, upravne enote) med občino in državo. Posebno vprašanje je, katere zadeve je treba razreševati na medobčinski ravni. Od primera do primera je verjetno precejšnja razlika. Številna vprašanja, s katerimi se ubadajo posamezne občine, so tudi s strokovnega vidika zelo zahtevna in jih občinski predstavniki pogosto sami ne morejo obvladati. Ker pa se ti problemi v bolj ali manj podobni obliki pojavljajo v številnih občinah, bi bilo treba vzpostaviti ustrezno strokovno podporo. To podporo pa je mogoče zagotoviti na več načinov, ki vsak na svoj način lahko vodijo k istemu cilju.

## 1.1 Oblike sodelovanja in posredovanja organizacijske pomoči so lahko različne, lahko pa so učinkovite le ob dobri strokovni podpori.

Skušajmo razčleniti nekatera najbolj pogosta vprašanja:

Načelo zagotavljanja enakovrednih, čeprav ne istih možnosti za življenje in delo v vseh območjih (regijah) Slovenije zahteva določene oblike solidarnosti na državni ravni. To pa ne pomeni, da naj gospodarsko šibkejša območja postanejo samo še dodatni porabnik državnega proračuna. Gre predvsem za iskanje take vsebine in organizacije ukrepov, ki bi omogočali bolj učinkovito pospeševanje razvoja. Hkrati pa tudi je res, da cilji enakovrednih, čeprav ne istih življenjskih razmer predstavljajo družbeno sprejeto vrednoto, za katero je treba zagotoviti tudi primerna finančna sredstva. Vendar teh ne moremo pojmovati kot pomoč, pač pa ukrep, za katerega smo se v skupnem interesu odločili (Gosar in Gosar, 2003).

Aktualni problemi občin ne zadevajo samo njih, saj so glede na značilnost problema podobni tudi v drugih občinah. Občine, ki imajo na primer na svojem območju številna hribovska naselja, ki se praznijo, se soočajo s zelo podobnim problemom, ne glede na to, v katerem delu Slovenije se nahajajo. Razreševanje tega problema je torej v precejšnji meri skupno številnim občinam Slovenije.

Pravkar navedeni primer nakazuje razvojne probleme občin, ki so skupni tudi občinam, ki so medsebojno oddaljene. V kolikor pa gre za sosednje občine, lahko skupno sodelujejo tudi pri konkretnem uvajanju ukrepov za izboljšanje stanja.

Številni razvojni problemi, ki presegajo meje posamezne občine, nujno terjajo tudi sodelovanje sosednjih občin oziroma občin istega medobčinskega območja. To še posebej velja na primer za deponije odpadkov, prometno in komunalno infrastrukturo, inšpekcije itd.

## 1.2 Vzpostavitev primerne oblike delovanja in usklajevanja

V tem prispevku se nismo spuščali v vsebinske podrobnosti, pač pa smo nakazali možnosti za postopno, a sistematično uvajanje strokovne in organizacijske podpore predstavnikom občin, da bi občinske uprave lahko svojo tekočo problematiko učinkovito razreševale, obenem pa bolj aktivno posegale v usmerjanje razvoja.

V razpredelnici (priloga: Odnos vsebine do formalnih oblik usmerjanja razvoja na različnih ravneh) skušam ponazoriti odnos vsebine do formalnih oblik dejavnosti na ravni občin, upravnih enot in pokrajin. Gre predvsem za miselno shemo, ki ponazarja kompleksnost usmerjanja razvoja in soodvisnost posameznih vej gospodarstva in negospodarstva. V čelu razpredelnice so navedena glavna področja, ki neposredno ali vsaj posredno zadevajo delovanje občinskih uprav. Katalog pristojnosti občin navaja tudi zakone, ki urejajo ta področja. Občine se srečujejo s številnimi težavami, ki so posledica togih predpisov.

Vsaka rubrika predstavlja številna vprašanja in probleme, ki se jih moramo sistematično lotevati. Prvi korak k ustvarjanju stvarne podobe o stanju so delavnice, v nadaljevanju pa bi bilo treba izdelati študije ob vzorčnih primerih izbranih skupin občin. V posamezni rubriki ponazorjeni sklop problemov torej lahko vodi v vzorčno študijo.

Rubrika **Vsebinska izhodišča** se nanaša na konkretna področja (npr. na varovanje okolja, razvoj podeželja, kmetijsko politiko ...), glede katerih se predstavniki občin znajdejo pred ovirami, ki onemogočajo učinkovito in hitro razrešitev problema. Vzroki za to so lahko vsaj delno v prejšnji rubriki (zakonodaja), delno pa v objektivnih okoliščinah (gospodarske težave itd). Presoja obeh sklopov za posamezna vsebinska področja lahko nakaže ustrezno rešitev.

V rubriki **Merila** gre za postavitev temeljnih (načelnih) kriterijev (npr. socialna pravičnost, izboljšanje možnosti za življenje in delo, varstvo okolja ...), ki bi jih morali upoštevati pri vseh načrtovalskih (torej tudi investicijskih) odločitvah.

Rubrika **Cilji** pomeni konkretizacijo ciljev za konkretne razmere (npr. tip območja) v določeni občini ali medobčinskem območju.

Zadnje štiri rubrike ponazarjajo instrumente (ukrepe) za realizacijo ciljev na različnih ravneh pristojnosti.

Na državni ravni je na primer treba usklajevati politike posameznih resorjev (ministrstev) ter spreminjati zakonodajo, kjer je to treba. Predlogi za te spremembe pa morajo prihajati tudi s strani občin.

Nadaljnji korak so akcijski programi in projekti na državni, regijski in občinski ravni (predzadnja rubrika).

Zadnja rubrika pa ponazarja opozarjanje na probleme in monitoring.

V razpredelnici je predstavljena tudi ponazoritev usklajevanja vsebinskih področij za potrebe skladnega regionalnega razvoja. Razpredelnica ponazori možnosti za boljše delovanje lokalne samouprave in državne uprave na različnih ravneh.

## 2 POTI DO BOLJ UČINKOVITEGA DELOVANJA SAMOUPRAVE

Predstavniki občinskih uprav se pri vsakdanjem delu srečujejo s številnimi problemi in ovirami, ki imajo vkljub različnim okoliščinam tudi skupne značilnosti in torej tudi globlje vzroke. Presoja značilnosti problemov naj bi tudi omogočila boljšo komunikacijo med ljudmi, ki delajo na istih vsebinskih področjih, a na različnih občinah. Vzroki so namreč pogosto sistemske narave in jih je treba razreševati na višji, regionalni ali republiški ravni. Posebno pozornost naj bi nudili ugotavljanju potreb in možnosti za medobčinsko sodelovanje in za sodelovanje s službami državne uprave (upravne enote). Izhajajoč iz teoretične sheme o odnosu vsebine problemov, s katerimi imajo občine opravka, do formalnih oblik njihove dejavnosti, bi torej bilo treba na sistematično vodenih pogovorih s predstavniki občin in strokovnjaki za posamezna strokovna področja ugotoviti vzroke ovir in pripraviti predloge za boljše funkcioniranje lokalne samouprave in državne uprave ter sodelovanje med njima. Brez sprememb v delovanju državne uprave namreč tudi občinske uprave ne bodo mogle učinkovito delovati. Pregled najbolj akutnih problemov, s katerimi se občinske uprave srečujejo v praksi, pa lahko na najbolj učinkovit način pridobimo s pomočjo posvetov v obliki delavnic.

Za vsako od tem bi bilo treba pripraviti kratko utemeljitev za pogovor. Rezultat teh delavnic naj bi bil pregled ovir za učinkovito delovanje občinskih uprav in predlog ukrepov za izboljšanje stanja. Vrstni red tem bi bilo treba prilagoditi aktualnosti problemov.

Da bi občine lahko učinkovito usmerjale svoj razvoj, morajo biti nujno udeležene tudi pri različnih projektih. Pri tem pa seveda ne gre samo za večje ali manjše investicijske projekte, ampak tudi za vključevanje v kompleksne interdisciplinarne projekte, ki bi jih lahko izvajali z državno ali mednarodno pomočjo. Vključevanje v projekte lahko bistveno pripomore k bolj učinkovitemu delovanju občinskih uprav (Gosar, 2006).

Projekti naj bi obravnavali izbrana razvojna vprašanja za območje posameznih občin, še bolj pa za več sosednjih občin skupaj. Koristno bi bilo vzpostaviti tako imenovane prilagodljive podatkovne baze za potrebe učinkovitega delovanja občin in uvajanje opozarjanja (monitoring) na probleme na občinski ali medobčinski ravni.

Področje	Zakoni	Vsebinska izhodišča	Merila	Cilji	Instrumenti za realizacijo ciljev			Rep. Reg.
					Ravni pristojnosti			
					Republiška	Republiška Regijska Občinska		
<b>I. Ustavno pravo</b>								
Lokalna samouprava	P	O	M	P	U	P	A	O P O Z A R J A N J E  N A  P R O B L E M E  M O N I T O R I N G
Človekove pravice	R	P	E	O	S	R	K	
Vlada in uprava	E	R	R	S	S	E	C	
Državni organi	G	E	I	T	L	D	I	
Zakonitost	L	D	L	A	A	L	J	
	E	E	A	V	J	O	S	
	D	L	I	I	E	G	K	
<b>II. Javne finance</b>			Z	T	E	V	I	
Javni prihodki	Z	T	A	E	V	A	P	
Javni odhodki	A	E	O	V	N	Z	R	
	K	V	P	C	J	A	O	
<b>III. Negospodarstvo</b>			R	I	E	S	G	
Skupni predpisi	N	P	R	L	M	S	R	
Vzgoja in izobražev.	O	R	E	J	E	P	A	
Vrtci	V	O	D	J	E	R	M	
Osnovna šola	I	B	L	V	S	E	I	
Izobraževanje odrasl.	N	L	E	L	S	E	M	
Raziskovalna dejavn.		M	I	T	E	K	N	
Kultura in umetnost	U	O	T	E	T	O	A	
Zdravstvo	G	V	V		T	B	V	
Telesna kultura	O	Z	C		O	Z	S	
Informiranje	T	A	I		R	A	E	
	O		L		J	K	H	
<b>IV. Varstvo okolja</b>			J		K	O	R	
Splošni predpisi	I	P	E		O	N	A	
Varstvo pred ujmami	T	O	V		O	D	V	
Urejanje prostora	E	D			D	A	N	
Gospodarske javne službe	V	R			A	J	E	
	N	Č					H	
<b>V. Gospodarske dejavnosti</b>								
Kmetijstvo	E	A						
Promet in zveze	S							
Gostinstvo, obrt, turizem	K							
	L							
<b>VI. Gospodarsko in civilno pr.</b>								
Stvarno, civilno, stan. prav.	A							
	D							
<b>VII. Delovno pravo in soc. var.</b>								
Delovno pravo	I							
Socialno varstvo	J							
Žrtve vojne								

Preglednica: Odnos vsebine do formalnih oblik usmerjanja razvoja na različnih ravneh.

## Literatura in viri:

Gosar, L. (1999). *Kakšne regije potrebujemo? V: Pokrajine v Sloveniji (str. 74–80)*. Ljubljana: Vlada Republike Slovenije, Služba za lokalno samoupravo.

Gosar, L., Gosar, J. (2003). *Regionalne zasnove prostorskega razvoja za območje občin interesne regije južno od Ljubljane, I. in II. faza*. Ljubljana: Urbania, Prostorske rešitve d.o.o, (neobjavljeno).

Gosar, L. (2006). *Razvojni program podeželja občin Brezovica, Borovnica, Dobrova – Polhov Gradec, Horjul in Vrhnika*. Ljubljana: Časopis Skupnosti občin Slovenije, 32/33 str. 11–14.

**Prispelo v objavo: 11. maj 2007**

**Sprejeto: 12. maj 2007**

**dr. Lojze Gosar**

*Pod gradom 21, Lukovica pri Brezovici*

*1351 Brezovica pri Ljubljani*

*E-pošta: lojze.gosar@siol.net*