

# Projekt ustanovitve skupne občinske uprave

## Project to establish joint municipal administration

**Mojca Vodušek**

Skupna občinska uprava občin Dobrna, Vitanje in Vojnik, Keršova 8, Vojnik,  
sou-racunovodstvo@vojnik.si

### Povzetek

*V članku bo obravnavana ustanovitev organa skupne občinske uprave. Gre za opredelitev ustanovitve kot projekt in predstavitev rezultatov raziskovalnega dela. Predstavljena bo aktualne problematika združevanja občin, racionalizacije porabe javnih sredstev in organizacije javne uprave, predvsem možnosti, ki jih občine imajo v izboljšavi, prenovi ali združevanju delovnih procesov, sredstev dela in kadrov. Predstavljeno bo tudi projektno vodenje v javni upravi, z usmeritvami, ki jih na tem področju daje Ministrstvo za javno upravo. Članek je pripravljen na podlagi raziskave področja, ki je bila izvedena za namen magistrske naloge, in sicer kot kvantitativna raziskava – spletni anketni vprašalnik, kvalitativna raziskava – poglobljeni intervjuji z direktorji občinskih uprav, študijo primera ter desktop raziskava področja, predvsem aktualnih člankov na temo. Namen tega članka je v pregledu obstoja in smotra organov skupnih občinskih uprav, izvedbi ustanovitve kot projektno delo in predstavitev modela ustanovitve.*

**Ključne besede:** skupna občinska uprava, ustanovitev, medobčinsko povezovanje, racionalizacija, projekt

*The article deals with the establishment of a joint municipal administration. It defines such an establishment as a project and presents the results of the research work. Current issues will be presented, such as merging Municipalities, the rationalization of use of public funds and organization of the public administration, more specifically the possibilities that municipalities have of improvement, renovation or integration of work processes, resources and personnel. The article also includes project management in public administration, with the guidelines which were given by the Ministry of Public Administration. The research was done for the purpose of the master's thesis, as a quantitative research – online survey questionnaire, qualitative research – an in-depth interviews with the directors of municipal administrations, case study and a desktop research, particularly current articles on the topic. The purpose of this article is to review the existence and purpose of joint municipal administrations, setting up such an establishment as a project and presentation of a model for establishing a joint municipal administration.*

**Keywords:** joint municipal administration, establishment, intermunicipal integration, rationalization, project

### 1. Uvod

V Sloveniji je trenutno 212 občin, ki so zelo raznolike, predvsem po površini in številu prebivalcev. Število prebivalcev se tako giblje od 372 (Občina Hodoš) do 286.307 (Mestna občina Ljubljana), površina občine pa od 6,9 km<sup>2</sup> (Občina Odranci) pa do 555,4 km<sup>2</sup> (Občina Kočevje) (<https://skupnostobcin.si/obcine/>). Razlike med občinami pa najdemo tudi drugje, predvsem v razvitosti, zgodovini, nastanku, geografski legi in

še marsikaj bi lahko primerjali. Občine so kot organi lokalne samouprave pri nas zelo raznolike in kot take svojo vlogo v lokalni skupnosti opravljajo zelo različno. Mestna uprava z nekaj sto zaposlenimi ima svojo organizacijsko strukturo precej drugačno od neke male občine z le nekaj zaposlenimi, prav tako pa je različna strokovna usposobljenost zaposlenih, kar z vidika zadovoljevanja potreb občanov in izvajanja zakonsko obveznih nalog pomeni precejšnjo razliko.

Občine opravljajo izvirne naloge, opredeljene bodisi zakonsko, podzakonsko ali s svojimi lastnimi akti ter s strani države prenesene naloge. Od velikosti občine, občinske uprave in njene sposobnosti zagotavljanja strokovnega kadra ali povezovanja v skupne organe občinske uprave je odvisno, kako bo občina svoje naloge izvajala, tako z vidika kakovosti kot tudi hitrega reševanja zadev lokalnega pomena ali vlog strank.

Zakon o lokalni samoupravi daje občinam možnost ustanovitve organa skupne občinske uprave (v nadaljevanju tudi SOU), s čimer si lahko občine zagotovijo večjo strokovnost dela na posameznem področju, večjo transparentnost dela, večjo avtomatizacijo in tudi večjo kakovost izvajanja storitev in podajanja informacij. Država pa vzpodbujanje tovrstnega povezovanja občin kaže z zagotavljanjem finančnih sredstev, in sicer v obliki sofinanciranja 50% v preteklem letu realiziranih tekočih odhodkov za delovanje skupne občinske uprave. Taka vzpodbuda je pripomogla k ustanavljanju skupnih uprav za različna področja dela, kot so občinski inšpekcijski nadzor in občinsko redarstvo, strokovne naloge na področju urejanja prostora, zagotavljanja in izvajanja javnih služb ter notranjega finančnega nadzora in proračunskega računovodstva.

Številne občine se ob pomisleku na ustanovitev skupne uprave srečajo z velikim organizacijskim in stroškovnim zalogajem, hkrati pa lahko problem ustanovitve predstavlja tudi pomanjkanje izkušenj in omejitev kadra. Ustanovitev organa skupne občinske uprave zahteva dobro zasnovan elaborat, saj morajo ustanovitelji biti pozorni na številne aktivnosti, ki jih je treba izvesti pred samim pričetkom delovanja službe skupne uprave, kar zna biti zahtevno in lahko predstavlja večji izziv predvsem kadar je v ustanovitev vpletenih večje število občin in kadar se s tem občine srečajo prvič. Pri ustanavljanju takega organa gre za projekt, in sicer gre po Haucu (2007) za enkratni proces, ciljno usmerjen in časovno omejen, kjer ustvarimo nekaj novega z določenim namenom, vsebuje nove in neznane naloge, privede do sprememb pri delu, zahteva prave ljudi ob pravem času z različnimi znanji in ima strogo časovno omejenost.

V tem članku bo obravnavana ustanovitev skupne občinske uprave kot projekt, z modelom ustanovitve in zagonskim elaboratom. Raziskava tega področja je namreč pokazala, da prevladuje

mnenje, da dobro zasnovan terminski načrt pripomore k enostavnejši ustanovitvi skupne občinske uprave, da tak organ občini doprinese večjo strokovnost za področje dela za katerega se ustanavlja, prav tako pa prinese finančno korist občinam soustanoviteljicam.

## 2. Javna uprava in združevanje občin

Javna uprava je kot organizacija nekoliko drugačna od organizacij oz. podjetij, ki delujejo v gospodarskem okolju. Ker pri javni upravi ne velja načelo doseganja ali maksimiranja dobička, deluje, se organizira in napreduje po določenih drugih kriterijih. V javni upravi gre predvsem za sledenje učinkovitosti, racionalizaciji dela in porabe sredstev, transparentnosti, zakonitosti, strokovnosti in predvsem delovanju za dobro občanov. V tem smotru se javna uprava tudi razvija, v okviru svojih zmožnosti in znanja na tem področju. V svojem okolju je delovanje javne uprave izpostavljeno predvsem kritikam uporabnikov – občanov, ki pa svojo voljo izražajo na volitvah, zato se župani in njihovi direktorji občinskih uprav zavedajo pomembnosti nenehnega razvoja in izboljšav v svojem in delovanju občinske uprave ter njenega kadra.

Ravno v tem delovanju imajo največ možnosti, predvsem v izboljšavi, prenovi ali združevanju delovnih procesov. Pri ustanovitvi organa skupne občinske uprave gre prav za vse našete možnosti. Z združitvijo nekega področja dela, kjer se istovrstne naloge, ki jih občine opravljajo združijo, lahko dve ali več občin postopke dela izboljšajo, prenovijo, racionalizirajo delo, povečajo učinkovitost in strokovnost na takem področju ter zagotovijo večjo transparentnost, notranje kontrole in prenos dobrih praks. Z združitvijo sredstev dela in kadrov lahko zmanjšajo stroške oz. racionalizirajo porabo javnih sredstev, kar dodatno dosežejo tudi z izrabo možnosti sofinanciranja države, kar omogoča Zakon o financiranju občin.

Ob pregledu delovanja skupnih uprav v zadnjih nekaj letih, predvsem obravnavanih vsebinah na tem področju, sem ugotovila, da je sicer povečano število ustanovljenih skupnih uprav pri nas močno vezano ravno na sofinanciranje države, ki pokriva polovico tekočih stroškov za delovanje organa SOU. Vendar če pogledamo, da so občine v Sloveniji ustanovile organe SOU tudi na tistih področjih, ki s strani države niso sofinancirana, lahko ugotovim, da se občine, predvsem pa njihovi

župani in direktorji zavedajo prednosti, ki jih take ureditve za njihovo delovanje prinašajo.

### 3. Projekti v javni upravi

#### 3.1. Projektno vodenje v javni upravi

Na področju javne uprave je Ministrstvo za javno upravo izdelalo obširen priročnik **METODOLOGIJA VODENJA PROJEKTOV V DRŽAVNI UPRAVI** (s kratico MVPDU, v nadaljevanju tudi metodologija), na njegovi podlagi pa tudi **VODNIK PO MVPDU** ter spremljajoče obrazce. Vodnik se sicer nanaša na projekte informacijske tehnologije, vendar je zaradi vsesplošne uporabnosti uporaben na vseh področjih projektnega vodenja, tako za državno kot tudi širšo javno upravo.

Priročnik vsebuje vse vidike projektov in vodenja projektov, od definicij projektov, življenjskega cikla, izvajanja, projektnega vodenja, modelov, obrazcev, vendar pa je za samo delo bolj priročen vodnik, ki strnjeno vodi uporabnika do izvedbe samega projekta skozi vse njegove faze.

Po MVPDU (Silič, 2009) projektno vodenje zajema 7 področij:

- organizacijo projekta,
- planiranje projekta,
- spremljanje projekta,
- zagotavljanje kakovosti,
- spremljanje razvoja izdelkov,
- obvladovanje tveganja,
- projektno dokumentacijo.

Organizacijo projektnega vodenja po MVPDU (Silič, 2009) predstavlja tim, ki bo delal na projektu, običajno zaposleni znotraj organizacije, lahko pa tudi zunanji izvajalci, delovali pa bodo v določen medsebojni povezanosti, izvajali naloge in imeli odgovornosti, ustrezne njihovi vlogi pri projektu. V primeru ustanovitve skupne občinske uprave, kjer gre po temelju za združitev dveh ali več občin za določeno področje dela, je nujno da v projektne timu sodeluje vsaj po en član iz vsake občine soustanoviteljice.

Metodologija (Silič, 2009) opredeljuje planiranje kot opredelitev aktivnosti in njihovih soodvisnosti, potrebne za doseganje ciljev projekta, oceno trajanja, virov in stroškov, razporejanje aktivnosti in virov ter izpopolnjevanje planov. Planiranje

predstavlja največji del aktivnosti pri vzpostavitvi projekta in je podlaga za učinkovito vodenje in nadzor.

Nadzor, poročanje na projektu in zaključek projekta so del spremljanja projekta, katerih namen je da se zagotovi, da projekt ustreza zahtevam naročnika, da se izvede v planiranem času in v okviru virov, da je poslovno upravičen, prav tako pa se preko nadzora spremlja napredek. Poročanje je način, da se vodstvo oz. vodstva seznanijo s stanjem in napredkom projekta, omogoča pa tudi odločanje na podlagi ažurnih informacij. Zaključek projekta dosežemo z dokončanjem vseh aktivnosti za doseganje ciljev projekta z namenom doseči končni cilj projekta (Silič, 2009).

Metodologija (Silič, 2009) vodenja projektov v državni upravi opozarja, da je treba posebno pozornost nameniti kakovosti in tistim aktivnostim pri projektu, ki kakovost omogočajo, in sicer se kakovost nanaša na sam namen projekta v povezavi z doseganjem kakovosti v sami organizaciji. Samo kakovost oz. sistem kakovosti vzpostavimo v fazi vzpostavitve projekta, kjer zapišemo merila kakovosti, kako se le-ta presoja, zadolžitve na področju zagotavljanja kakovosti in planiranje presoj kakovosti. Presoja kakovosti lahko ima za posledico korektivne ukrepe, ki predstavljajo dodatne popravke ugotovljenih napak ali odstopanj.

Spremljanje samega razvoja in vzpostavitve organizacije je treba vključiti v vse faze izvedbe projekta, vključimo pa lahko tudi dokumente projekta (npr. odlok), ki v določeni meri tudi predstavljajo vsebino projekta. Na začetku samega projekta izdelamo posnetek stanja organizacije, stanja dokumentacije ter tako označujemo tudi statuse in različice (npr. delovna, začasna, končna ali osnutek, predlog). Posnetek stanja naredimo tudi ob koncu ter seveda, kadar je smiselno, med projektom, saj lahko na ta način spremljamo sam razvoj. Včasih se pojavi potreba po prilagoditvi spremljanja razvoja izdelka oz. organizacije glede na naročnika oz. naročnike, saj lahko sam projekt v svoji življenjski dobi doživi veliko sprememb (Silič, 2009).

Obvladovanje tveganja je pomembno za uspešno izvedbo projekta, saj večina razlogov za neuspeh leži v nezadostnem spremljanju problemov, ki nastajajo pri sami izvedbi projekta oz. aktivnosti znotraj projektne ciljev. V izogib težavam je le-te

treba predvideti. Učinkovitost obvladovanja tveganja je odvisna od identifikacije vzrokov tveganja in njihovo zmanjšanje, preko nadzora, ki se izvaja nad njimi, uspešnost obvladovanja pa je večja pri preprečevanju kot pa obravnavi in odpravljanju posledic nezaželenih dogodkov. Govorimo o dveh vrstah tveganj, in sicer da projekt ne bo dosegel svojega namena, pričakovanih koristi, kar se nanaša na poslovno tveganje, po drugi strani pa govorimo o projektnem tveganju, ki se nanaša na to, da cilji projekta ne bodo doseženi v predvidenih rokih in v okviru predvidenih stroškov (Silič, 2009).

Projektna dokumentacija je vsa dokumentacija, ki nastane v povezavi s projektom, zajema pa vse od vzpostavitvenih dokumentov, elaboratov, uskladitvenih dokumentov, specifikacij, planov, poročil, vabil, seznamov ipd. Smotrno je, da zagotovimo evidentiranje celotne dokumentacije bodisi preko projektne pisarne ali drugega sistema pisarniškega poslovanja, sicer je pa za to zadolžen vodja projekta oz. tajnik projekta. Na ta način je dokumentacija ustrezno evidentirana, bodisi tudi optično zavedena (skenirana) in dostopna tako vodji kot tudi projektnemu timu v tistih zadevah za katere je posameznik oz. skupina zadolžen. Poleg načina evidentiranja je treba določiti tudi vzdrževanje seznama dokumentov, določitev pravil za označevanje, lokacijo hranjenja izvirkov, identifikacijo prejemnikov in postopke zaščite, kot so varno shranjevanje in varnostne kopije (Silič, 2009).

### 3.2. Zakaj projekt ustanovitve organa skupne občinske uprave?

Kot že rečeno se z ustanavljanjem skupnih občinskih uprav občine oz. njihovi zaposleni srečujejo relativno redko. Lahko gre bodisi za združitev dela dveh ali več občin (npr. področje proračunskega računovodstva) ali vzpostavitev nekega novega področja dela, ki ga občine še nimajo vzpostavljenega pa ga bodisi zaradi zakonodajnih zahtev (npr. inšpekcijski nadzor in redarstvo) ali racionalnejše javne porabe morajo vzpostaviti (npr. revizijska služba). Kakršno koli je izhodišče, predstavlja končni objektni cilj ustanovljen organ, ki bo pričel delovati, torej izvajati naloge zaradi katerih je bil vzpostavljen.

V sami osnovi ustanovitev takega organa predstavlja projektno delo, ki ima vse prvine projekta. Gre za enkratni proces, ki je časovno in

finančno omejen, njegov rezultat je neka nova organizacijska struktura, ki bo z delovanjem pokazala svoj namen. Če ustanovitelji obravnavajo ustanovitev kot projekt, s točno določenimi cilji in aktivnostmi, ki se predhodno opredelijo, se lahko opredelijo časovni okvir ustanovitve, predvidi se nadzor in ukrepi ob morebitnih odstopanjih ter si na ta način zagotovijo uspešnost projekta, ki ga lahko izpeljejo v relativno kratkem času. Predvsem organizacija, planiranje, spremljanje in obvladovanje tveganj, ključni ljudje ter pripravljenost kadra so ključnega pomena, če želimo zagotoviti uspešno izpeljan projekt, ki ima za rezultat ustanovljen organ skupne občinske uprave, dolgoročno pa tak organ tudi dosega namen, ki ga v uvodnih aktivnostih ne smemo zanemariti.

## 4. Raziskava področja

Področje ustanavljanja skupnih občinskih uprav sem raziskala iz več vidikov. Uporabila sem razpoložljive obstoječe vire in podatke, študijo primera, izvedla kvantitativno raziskavo v obliki anketnega vprašalnika ter poglobljene intervjuje. Med obstoječimi podatki predstavljajo bogat vir članki letnih posvetov delovanja skupnih občinskih uprav v Sloveniji, ki potekajo od leta 2008, objavljeni podatki Skupnosti občin Slovenije, Združenja očin Slovenij in Ministrstva za javno upravo, ki pokriva področje medobčinskega sodelovanja v lokalni samoupravi. Študija primera daje vpogled v praktičen del ustanovitve SOU, ki je služila predvsem za oblikovanje modela ustanovitve ter zagonskega elaborata. Poglobljeni intervjuji pa so predstavljali dopolnitev anketne raziskave, ki se je nanašala predvsem za preveritev postavljenih hipotez.

Izhodišča so bila postavljena v obliki 4 hipotez, ki so temeljila na mnenju, ki naj bi veljalo med zaposlenimi na občinah, in sicer, (1) da so postopki pri ustanavljanju skupne občinske uprave dolgotrajni, (2) da bi dobro zasnovan terminski načrt pripomogel k enostavnejši ustanovitvi SOU, (3) da ustanovitev takega organa doprinese večjo strokovnost za področje dela za katerega se ustanavlja in (4) da doprinese večjo finančno korist kot je vložek sredstev. Raziskava je potekala preko spletnega vprašalnika, poslanega na vse občine v Sloveniji, naslovljena pa je bila na vodstvo oz. področje, ki pokriva skupne uprave oz. finance, saj je bilo bistvo raziskave prav na skupnih upravah za

področje proračunskega računovodstva. Odzivnost je bila 32%.

Raziskava je pokazala, da je bilo potrebno eno od hipotez zavrniti, in sicer mnenje, da je postopek ustanovitve dolgotrajen. Odgovori so bili precej razpršeni, ko pa so bili dopolnjeni s poglobljenimi intervjuji pa sem hipotezo ovrgla. Intervjuvanci (trije direktorji občinskih uprav, občin soustanoviteljic več kot ene SOU) so ocenili postopek kot ne tako dolgotrajen, kar je sicer v določeni meri odvisno tudi od števila občin soustanoviteljic in interesa občin. Pri vseh razpoložljivih virih, osnutkih odlokov in obstoječih SOU sam postopek ne bi smel biti več tako težaven za izpeljavo v relativno kratkem času.

Mnenje, da bi dobro zasnovan terminski načrt, ki vsebuje napotke, osnutek odloka in druga priporočila bistveno pripomogel k enostavnejši ustanovitvi skupne občinske uprave je bilo med intervjuvanci zelo močno podprto. 46% anketirancev se je popolnoma strinjalo s trditvijo, 46% pa se je delno strinjalo s trditvijo, skupaj torej 92%.

Nadalje je bilo mnenje, da ustanovitev organa skupne občinske uprave občini doprinese večjo strokovnost za področje dela za katerega se ustanavlja, zastopano tako da se je 54% anketirancev s tem popolnoma strinjalo, 35% pa delno strinjalo. Tudi intervjuvanci poglobljenega intervjuja so močno zastopali to stališče.

Zadnja med trditvami pa je bila, da ustanovitev SOU doprinese večjo finančno korist kot je začetni vložek sredstev in truda, kar je bilo v skupnih 80% zastopano med anketiranci, ki so tudi opisno izrazili, da finančna korist izvira predvsem iz vsakoletnega sofinanciranja stroškov delovanja s strani države.

Rezultat raziskave oz. raziskovanega področja pa ni bila le ugotovitev prevladujočega mnenja ampak tudi in predvsem ustvariti pripomoček občinam, ki se odločajo za ustanovitev organa SOU. Model ustanovitve in zagonski elaborat, ki podrobneje opredeljuje konkretna izhodišča za ustanovitev, namen oz. namenske cilje, objektne cilje z aktivnostmi, samo organizacijo, planiranje, spremljanje in obvladovanje tveganj projekta s konkretnimi usmeritvami, zaključkom projekta in eksploatacijo projekta, sta orodji, ki občinam

pomagata ustanoviti organ SOU v najkrajšem možnem času in čim manj napora.

## 5. Model ustanovitve organa skupne občinske uprave

V nadaljevanju je razdelan model ustanovitve organa SOU, z vsemi bistvenimi sestavinami, ki bi naj pripomogle pripravi projekta ter njegovi izvedbi

TUKAJ SLIKO MODELA

**Slika 1:** Model ustanovitve organa skupne občinske uprave (lastni vir)

5.1. Inputi za projekt ustanovitve SOU – področje proračunskega računovodstva

### *Motivacija za ustanovitev*

Višja strokovnost področja se doseže z delitvijo dela znotraj skupne uprave, specializacijo posameznega delavca, razbremenitvijo pokrivanja celotne širine področja proračuna, računovodstva in financ ter poglobljenostjo za delo, ki ga posameznik opravlja za več občin, za razliko vseh področij, ki jih pokriva za eno.

Racionalizacija poslovanja se doseže s siceršnjo širitvijo kadrovske strukture, ki pa pokriva več kot eno občino, tako se istovrstni postopki združijo v bolj racionalno strukturo dela, nadomeščanje delavcev je enostavneje, prav tako lažje rešujemo morebitne izostanke ob nepredvidenih odsotnostih. Ker delavci pokrivajo več občin, se glede na delitev lahko izkaže, da občina ne pokriva več celotnega delavca ali delavcev, ampak le npr. polovico.

Sofinanciranje stroškov predstavlja motivacijo v smislu sofinanciranja občin soustanoviteljic, ki si stroške delijo po predhodno dogovorjenem ključu, nadalje pa tudi sofinanciranje države, ki pokriva tekoče odhodke za delovanje skupne občinske uprave v višini 50 %.

### *Potrebni viri*

Pri ustanovitvi so potrebni kadrovske viri, projekta skupina, ki bo izpeljala postopek ustanovitve. Delo se bo predvsem nanašalo na pripravo odloka, usklajevalne sestanke, pripravo gradiv in ostale dokumentacije (sporazuma med občinami,

sistemizacija del), zagotovitev sredstev za delo, prenos podatkov, iskanje kadrovskih rešitev (vključenih v organ SOU). Finančni vložek predstavlja strošek dela projektne skupine, ki bo sicer po oceni delo lahko izpeljala znotraj svojega rednega delovnega časa oz. ne v večjem obsegu kot 20 nadur na mesec za vse v projekt vključene osebe ter materialne stroške povezane s kilometrinami projektne tima, objavami odloka, zagotovitvijo delovnih pogojev (prilagoditev prostorov), prenosa podatkov, naročilo žigov in informiranje javnosti.

#### 5.2. Notranji dejavniki, ki vplivajo na projekt ustanovitve SOU

Med notranje dejavnike, ki vplivajo na projekt, uvrščamo župana, ki mora prvi imeti posluš za tovrstno ureditev organizacije dela za področje proračunskega računovodstva, nadalje pa tudi direktorja občinske uprave. Kadrovski vir kot dejavnik vpliva na projekt predstavlja na eni strani projektna organizacija, ki bo projekt izpeljala, na drugi stran pa kadrovski vir, ki bo vključen v organ SOU. Finančni vložek bodo predstavljali stroški, ki jih bo treba zagotoviti za vzpostavitev delovanja organa SOU. Interni akti pa so tisti, ki morajo biti usklajeni z novimi akti, ki bodo v samem projektu nastali, sicer se moramo zavedati, da bi morali izvesti tudi spremembo ostalih aktov.

#### 5.3. Zunanji dejavniki, ki vplivajo na projekt ustanovitve SOU

Občinski svet kot organ sprejemanja ustanovitvenega akta organa SOU (odloka) predstavlja zunanji dejavnik, ki vpliva na projekt. Dobro pripravljeno gradivo, predvsem izhodišča za ustanovitev, prednosti in sofinanciranje ter seveda predstavitev, ki je na projektni vodji, bo igrala pomembno vlogo, ali bodo občinski svetniki tovrstno ureditev oz. organiziranost občinske uprave sprejeli in sprejeli odlok kot ustanovitveni akt. Zakonodaja je tisti dejavnik, ki ga je treba upoštevati, sicer lahko sprejmemo ničnen odlok. Zakonodaja, predvsem pa napotki in vzorci, ki že obstajajo, so dobro vodilo, vendar ne smemo zanemariti lastne vloge in se moramo izogniti »kopiranju«  
obstojećih odlokov ter druge dokumentacije. Tehnične zmožljivosti morajo biti zagotovljene predvsem v smislu povezav in zagotovitvijo ustrezne opreme. Predvsem nesedežnim občinam je treba zagotoviti dostopnost do svojih informacij v istem obsegu in

času, kot če bi se izvajanje storitev opravljalo na občini sami.

#### 5.4. Faza 1 – občine soustanoviteljice

V prvi fazi je treba ugotoviti, ali in koliko občin obstaja, ki bi želele pristopiti k ustanovitvi organa skupne občinske uprave. Najbolj smotrno je, da so to sosednje občine, ni pa nujno. Ker delo poteka na sedežni občini (predvidoma), hkrati pa so zakonodaja in postopki dela na področju proračunskega računovodstva enaki na celotni državni ravni, niti ni nujno, da so občine blizu. Vendar pa moramo upoštevati, da vsaj nekajkrat letno potekajo seje sprejema proračuna (in morebitnih rebalansov), poročanje polletnega izvrševanja proračuna ter zaključnega računa, postopki zadolžitve ipd., ki pa zahtevajo, da delavec, ki to področje pokriva določen čas, nameni posamezni občini na njenem sedežu.

#### 5.5. Faza 2 – naročilo projekta

Opis stanja, povzetek vsebine projekta, ocena obsega dela in stroškov, grob terminski plan in organizacija projekta so osnova, ki jo je treba pripraviti, da lahko župani izrazijo voljo za naročilo projekta. Naročnike projekta predstavljajo vse občine soustanoviteljice. Pri tovrstnem projektu se sicer ne predvideva formalno naročilo, pa vendar moramo za župane in ostale direktorje občinskih uprav pripraviti okvirje, po katerih bodo lahko bodisi pristopili k projektu ali pa ne.

#### 5.6. Faza 3 – priprava zagonskega elaborata

Zajema konkretno opredelitev izhodišč, navedbo objektnih ciljev in aktivnosti, organizacijo projekta, plana, spremljanja in nadzora nad projektom predstavlja zagonski elaborat projekta, ki je osnova za uspešnost izvedbe in zaključka projekta. Podrobnejša opredelitev se nahaja v poglavju 5.1.1, vendar se le-ta nanaša na ustanovitev skupne uprave dveh občin. Če je pristopnic več, je treba upoštevati daljše obdobje sprejemanja odloka.

#### 5.7. Faza 4 – izvedba projekta

Izvedba projekta skladno z elaboratom predstavlja največjo obremenitev kadra, vključenega v projekt, zato ne smemo zanemariti dobrega zagonskega elaborata, jasno postavljenih objektnih

ciljev in aktivnosti znotraj teh, spremljanje ter nadzor.

#### 5.8. Outputi projekta ustanovitve SOU

Outpute projekta delimo na dva bistvena, in sicer:

- objektni končni cilj – USTANOVLJENA SKUPNA OBČINSKA UPRAVA, in
- namenski končni cilj – PREVERITEV DOSEGANJA NAMENSKIH CILJEV PROJEKTA.

Z zaključkom projekta, tj. s pričetkom delovanja organa skupne občinske uprave, bomo dosegli objektni končni cilj projekta, torej zagotovili vse pogoje, da lahko organ SOU deluje.

Namen, ki smo si ga postavili, oz. namenski cilji pa so tisti, ki jih bomo lahko preverjali po določenem času poslovanja organa SOU. Z vidika uprave občine je smiselno, da preverimo, ali so bili doseženi tudi namenski cilji, predvsem zaradi vedno večje težnje po racionalizaciji javne uprave, kar ustanovitev skupne službe zagotovo je, ter zmanjševanju stroškov javne porabe, kar zagotovimo s sofinanciranjem.

## 6. Zaključek

S člankom je bil podan strnjen pregled področja ustanavljanja skupnih občinskih uprav, katerih število je po uvedbi sofinanciranja stroškov s strani države narastlo, vendar pa so občine videle prednosti tovrstnega medsebojnega povezovanja tudi na področjih, ki jih država ne sofinancira. Smiselnost ustanavljanja se kaže predvsem v racionalizaciji dela in porabe sredstev ter zagotavljanju večje zakonitosti in strokovnosti pri delu. Ustanovitev tovrstnega organa je po številnih definicijah projektno delo, in za uspešno izvedbo ustanovitve se je potrebno tega tudi tako lotiti. Ministrstvo za javno upravo s priročnikom **METODOLOGIJA VODENJA PROJEKTOV V DRŽAVNI UPRAVI** daje orodje za delo na projektih, ki ga lahko ustrezno uporabimo na številnih področjih dela. V članku je predstavljen tudi model ustanovitve, ki lahko v grobem služi kot osnova za morebitne napore občin pri ustanavljanju organov skupnih občinskih uprav. Zaradi omejitve podrobnejši elaborat ni predstavljen, je pa na razpolago v magistrski nalogi z naslovom Ustanovitev skupne občinske uprave občin Vitanje in Vojnik za področje proračunskega računovodstva.

## Zahvala

Zahvalila bi se predvsem mentorjema pri pripravi magistrske naloge dr. Marjani Merkač Skok in dr. Iztoku Palčiču ter direktorjem občinskih uprav Dobrne, Vitanja in Vojnika za izvedbo poglobljenih intervjujev.

## Viri in literatura

Hauc, A. (2007). *Projektni management*, GV Založba, Ljubljana, Slovenija.

Silič, M. et al. (2009). *Metodologija vodenja projektov v državni upravi, priročnik*. Republika Slovenija, Ministrstvo za javno upravo, Ljubljana, Slovenija.

Skupnost občin Slovenije. Občine, dosegljivo na: <https://skupnostobcin.si/obcine/>, 15.4.2015.