

UNIVERZA V LJUBLJANI  
EKONOMSKA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO

OLAF GRBEC

UNIVERZA V LJUBLJANI  
EKONOMSKA FAKULTETA

**DIPLOMSKO DELO**

**MODELI UPRAVLJANJA ŠPORTA  
V LOKALNI SKUPNOSTI Z VIDIKA  
NOVEGA JAVNEGA MANAGEMENTA**

Ljubljana, avgust 2005

OLAF GRBEC

## **I Z J A V A**

Študent Olaf GRBEC izjavljam, da sem avtor diplomskega dela, ki sem ga napisal pod mentorstvom dr. Bogomirja KOVAČA in dovolim objavo diplomskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne 18.08.2005

Podpis:

## KAZALO

<b>1.</b>	<b>UVOD</b>	1
<b>2.</b>	<b>NAČINI REGULIRANJA DRUŽBENIH ODNOSOV</b>	1
2.1.	TRADICIONALNI NAČIN UPRAVLJANJA DRŽAVE	4
2.1.1.	<b>Razlogi za nastanek oziroma uvajanje</b>	4
2.1.2.	<b>Osnovne značilnosti in kvalitete</b>	4
2.1.3.	<b>Problemi in slabosti</b>	5
2.2.	MODERNE (PARTICIPATIVNE) OBLIKE UPRAVLJANJA DRŽAVE – NOVI JAVNI MANAGEMENT	6
2.2.1.	<b>Razlogi za nastanek oziroma uvajanje</b>	6
2.2.2.	<b>Osnovne značilnosti in kvalitete</b>	6
2.2.3.	<b>Problemi in slabosti</b>	8
2.3.	KOMPROMISNA OBLIKA REŠITVE SODOBNE DEREGULACIJE DRŽAVE	9
2.3.1.	<b>Razlogi za nastanek oziroma uvajanje</b>	9
2.3.2.	<b>Osnovne značilnosti in kvalitete</b>	9
2.3.3.	<b>Problemi in slabosti</b>	10
2.4.	RAZLIKE MED DRŽAVAMI PRI UVAJANJU NJM IN PPP	11
<b>3.</b>	<b>REGULACIJA DRUŽBENIH ODNOSOV V SLOVENIJI</b>	12
3.1.	DOBA TRANZICIJE (1990 - 2000)	12
3.1.1.	<b>Privatizacija družbenega kapitala</b>	12
3.2.	REFORMA JAVNEGA SEKTORJA – UVAJANJE NJM IN PPP	13
3.2.1.	<b>Razlogi za nastanek oziroma uvajanje</b>	13
3.2.2.	<b>Osnovne značilnosti reforme javnega sektorja</b>	13
3.3.	KRITIČNI POGLED NA REFORMO JAVNEGA SEKTORJA	14
<b>4.</b>	<b>POLITIČNOEKONOMSKI VIDIKI ŠPORTNE DEJAVNOSTI V EVROPI</b>	16
4.1.	OPREDELITEV ŠPORTA	16
4.2.	ORGANIZIRANOST ŠPORTA V EVROPI	17
4.3.	FINANCIRANJE ŠPORTA V EVROPI	18
4.3.1.	<b>Temeljni viri financiranja športa</b>	18
4.3.2.	<b>Značilnosti financiranja športa v državah EU-15</b>	19
<b>5.</b>	<b>ŠPORTNA DEJAVNOST V SLOVENIJI</b>	20
5.1.	ORGANIZIRANOST ŠPORTA V SLOVENIJI	20
5.2.	FINANCIRANJE ŠPORTA V SLOVENIJI	21
5.2.1.	<b>Temeljni viri financiranja športa v Sloveniji</b>	21
5.2.2.	<b>Značilnosti financiranja športa v Sloveniji</b>	22
5.3.	KRITIČNI POGLED NA TRANZICIJSKO OBDOBJE NA PODROČJU ŠPORTA	23
<b>6.</b>	<b>UPRAVLJANJE ŠPORTA NA LOKALNEM NIVOJU</b>	25
6.1.	MODELI UPRAVLJANJA ŠPORTA V LOKALNIH SKUPNOSTIH	27
6.1.1.	<b>Hierarhično-birokratsko upravljanje</b>	28
6.1.2.	<b>Kvaziavtonomno upravljanje</b>	29
6.1.3.	<b>Enakopravno partnerstvo</b>	30
<b>7.</b>	<b>PROBLEM UPRAVLJANJA ŠPORTA V OBČINI KAMNIK</b>	32
7.1.	KRONOLOŠKI PREGLED UPRAVLJANJA ŠPORTA	32
7.2.	UVELJAVLJENI MODEL UPRAVLJANJA ŠPORTA	33
<b>8.</b>	<b>VREDNOSTNA ANALIZA NEKATERIH MOŽNOSTI UPRAVLJANJA ŠPORTNIH OBJEKTOV</b>	34
8.1.	MODEL CENTRALIZIRANEGA UPRAVLJANJA	34

<b>8.1.1. Upravljanje športnih objektov v sklopu občinske uprave</b>	35
<b>8.1.2. Javni zavod za upravljanje športnih objektov</b>	36
<b>8.1.3. Koncesijska pogodba z gospodarskim subjektom</b>	38
<b>8.1.4. Upravljalna pogodba z organizirano športno sfero</b>	39
<b>8.2. MODEL DELNO DECENTRALIZIRANEGA UPRAVLJANJA</b>	40
<b>8.3. MODEL POPOLNOMA DECENTRALIZIRANEGA UPRAVLJANJA</b>	41
<b>9. SKLEP</b>	42
<b>LITERATURA</b>	44
<b>VIRI</b>	45

## 1. UVOD

Športna dejavnost postaja pomemben sestavni del družbenega dogajanja, zlasti v sodobnih državah, ki športu vedno bolj priznavajo njegovo pozitivno vlogo in javni značaj. Pogosta razmišljanja in zavedanja, da je šport še vedno in predvsem gospodarska panoga, namesto da bi bil način življenja, kar dejansko ogroža javni (nacionalni) interes, vseskozi kažejo na to, da se tudi v športu prepletajo različni zasebni interesi in da je javni interes večkrat nezadostno (neprimerno) artikuliran ter zaščiten.

V segmentu, kjer je športu priznana vloga javne dobrine, se država v različnih časovnih obdobjih svojega razvoja pojavlja v zelo različnih vlogah. Ponekod jo srečamo kot popolno obvladovalko vseh dogajanj v športu in takrat gre za visoko stopnjo birokratizacije športa, pozneje in drugod pa postaja organizatorica, usklajevalka, partnerka in ustvarjalka primernih pogojev za razvoj celostne športne dejavnosti.

Prepletanje zasebnih in javnih interesov na eni in tehtanje argumentov med legitimnostjo (politično participativnostjo) ter ekonomsko učinkovitostjo določenega modela na drugi strani je v dosedanjem družbenem razvoju v svetu in doma navrglo številne oblike in načine upravljanja športa kot celote.

Osnovni namen dela je konkretni lokalni skupnosti v Sloveniji ponuditi optimalni model upravljanja športa, ob tem pa v največji možni meri upoštevati teoretična spoznanja, praktične izkušnje in nekatere nujne predpostavke.

## 2. NAČINI REGULIRANJA DRUŽBENIH ODNOSOV

Osnovna naloga države v kateremkoli obdobju in okolju je skrb za politično, gospodarsko in socialno varnost njenih državljanov, zato mora zagotavljati odgovorno izkoriščanje razpoložljivih lastnih virov. Temeljna nasprotja med nekaterimi cilji, ki jih skuša doseči vsaka država, so v preteklem stoletju pripeljala do različnih načinov reguliranja družbenih odnosov. Vse do sedaj znane pojavne oblike državnih ureditev so za učinkovito opravljanje svojega poslanstva skušale zagotavljati pravično, odgovorno in politično korektno, profesionalno in sposobno ter učinkovito in odzivno javno upravo.

Po Brezovšku v povezavi z zanesljivo javno upravo na zelo abstraktni ravni obstajata dva temeljna kompleksna cilja in sicer legitimnost ter učinkovitost, ki pa sta si nasprotujoča.

Legitimnost predstavlja politični vidik družbene regulacije, ko naj bi državljani spoštovali odločitve javne uprave, te odločitve pa bi morale dajati določene rezultate. Z zakonitostjo oziroma upoštevanjem načel pravne države skuša javna uprava doseči, da so vsi državljani obravnavani pravično, pošteno, enakovredno ter brez privilegijev in diskriminacije. Cilj političnega nadzora je v tem, da javna uprava deluje v skladu z željami in programi legalno

izvoljene demokratične oblasti, hkrati pa se zagotovi njena odgovornost, lojalnost in politična korektnost.

*Učinkovitost* predstavlja ekonomski vidik družbene regulacije, zagotavljajo pa jo strokovno usposobljeni ljudje, ki so sposobni učinkovito oblikovati in izvajati različne politike. Pomembna komponenta učinkovitosti javne uprave je predvsem sposobnost pravilne alokacije razpoložljivih lastnih virov. Ekonomičen in zanesljiv način reguliranja družbenih odnosov mora poznati svoje stroške in koristi in mora biti sposoben nadzorovati in prerazporejati razpoložljive družbene vire, če je to potrebno (Brezovšek, 2000, str. 265).

Doseganje optimalnega ravnovesja med obema globalnima skupinama zastavljenih ciljev – političnimi in ekonomskimi – je izziv za vsako obliko organiziranja in urejanja družbenih odnosov, ki želi doseči čim večjo zanesljivost družbene regulacije. Razvoj dosedanjih družbenih ureditev nam kaže tri časovno zaporedne načine družbene regulacije.

Tabela 1: Načini reguliranja družbenih odnosov

<b>Klasični način</b>	<b>Moderni način</b>	<b>Postmoderni način</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- obdobje od 1945 do 1970</li> <li>- stabilno družbeno okolje</li> <li>- nekonfliktna družba</li> <li>- socialna država</li> <li>- močan birokratski aparat</li> <li>- zaupanje v institucije</li> <li>- prevlada javnega sektorja nad zasebnim</li> <li>- nizka stopnja demokracije</li> <li>- draga, neučinkovita država</li> <li>- strateški cilj je gospodarski razvoj družbe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- obdobje med 1970 in 1995</li> <li>- konfliktna družbena razmerja</li> <li>- liberalna država</li> <li>- gibanje za novi javni management</li> <li>- manjši vpliv birokracije</li> <li>- prevlada zasebnega sektorja nad javnim</li> <li>- parlamentarna demokracija</li> <li>- cenejša, učinkovita država</li> <li>- strateški cilj je gospodarski razvoj družbe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- obdobje po letu 1995/2000</li> <li>- globalizacija in kriza identitete države</li> <li>- vloga nevladnih organizacij</li> <li>- partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem</li> <li>- kombinacija parlamentarne in neposredne demokracije</li> <li>- država postaja hkrati legitimna in učinkovita</li> <li>- strateški cilj je kvaliteta življenja - vsesplošni razvoj</li> </ul>

Vir: Lasten prikaz.

#### a) Tradicionalna državna ureditev

Obdobje tradicionalne države sega od konca druge svetovne vojne in nekje do začetka sedemdesetih let prejšnjega stoletja. Značilnost tega obdobja je razmeroma nekonfliktna in nekompleksna družba in stabilno družbeno okolje, kar privede do nastanka močnega hierarhično-birokratskega državnega aparata in tovrstnega načina urejanja družbenih odnosov. Opazna je tradicionalna in izredno visoka stopnja zaupanja v institucionalne sisteme, zato je za klasično državo zaščitni znak močna prevlada javnega sektorja nad zasebnim. Stopnja demokratičnosti je zlasti v državah vzhodnega bloka razmeroma nizka, na zahodu Evrope pa prevladuje parlamentarna demokracija. Velik poudarek je namenjen pravičnosti in enakovrednemu

obravnavanju vseh državljanov, kar izpostavlja socialni predznak. Socialna država pa zaradi slabosti birokratskega načina urejanja družbenih odnosov postaja draga in neučinkovita.

#### b) Moderna državna ureditev

Med sedemdesetimi in devetdesetimi leti prejšnjega stoletja postajajo družbena razmerja vse bolj kompleksna in konfliktna, zato tradicionalna družbena regulacija tem izzivom ni več kos. Splošno nezadovoljstvo sproži gibanje za novi javni management, ki predstavlja iskanje novega, drugačnega načina urejanja družbenih odnosov. Posledica omenjenega gibanja je nastanek moderne države, ki podpira krepitev zasebnega sektorja. Tradicionalni birokratski aparat izgublja svoj pomen, številne naloge javnega značaja začne prevzemati zasebni sektor, kar predstavlja razdržavljanje države. Odnosi v družbi so bolj demokratični, zlasti se stopnja razvitosti demokracije poveča v vzhodnoevropskih državah. Moderna družbena regulacija postaja cenejša in učinkovitejša, žal pa izgublja svojo socialno usmerjenost. Prevladujoč strateški cilj tega obdobja je še vedno gospodarski razvoj.

#### c) Postmoderna državna ureditev

Na prehodu v 21. stoletje se začne pojavljati nov upravljalni model. Negativni stranski učinki svetovne globalizacije povzročijo krizo identitete moderne države. Čedalje večja ekonomska in socialna negotovost, kljub večji koncentraciji fizične in finančne moči, privede moderno državo do spoznanja, da izgublja kontrolo nad družbenim dogajanjem. Postmoderna država rešitve išče v sodelovanju oziroma enakopravnem partnerstvu s civilno družbo, zato se odzivnost, uspešnost in kakovost storitev državne regulacije znova povečuje. Poleg parlamentarne demokracije se vedno bolj razvija neposredna demokracija, v katero so vključeni predstavniki nevladnih organizacij. Pomemben strateški cilj postmoderne družbene regulacije postane kvaliteta življenja oziroma vsesplošni človeški razvoj.

Država je v skrbi za vsesplošno varnost svojih državljanov in v spreminjajočih se pogojih in odnosih v družbi spreminjala in prilagajala svojo vlogo. Tisti del javne uprave, ki je skupen vsem tipom ureditev, je skrb za zaščito in zadovoljevanje splošnih interesov (zagotavljanje socialne in ekonomske varnosti, zmanjševanje negotovosti, sankcioniranje negativnih norm, zagotavljanje legitimnosti, izvajanje systemske integracije, izvajanje konstruktivnih in sankcijskih nalog). V tem primeru država nastopa kot institucija, ki zagotavlja legitimno uporabo moči za zaščito deklariranih vrednot. Sem sodijo t.i. državotvorni resorji, kot so obramba, notranje zadeve, zunanje zadeve, finance, pravosodje. Na teh področjih država deluje oblastno, avtoritarno in z monopolnimi sredstvi fizične prisile. V nadaljevanju bomo ta del javne uprave »zanemarili«.

Po drugi strani pa sodobna država pod svoje okrilje prevzema vrsto dejavnosti, s katerimi se tradicionalne oblike državnih ureditev niso ukvarjale. Gre za uresničevanje skupnih interesov družbe, s čimer se ustvarjajo pogoji za nastanek oziroma razvoj socialne države. Država kot organizacija tako po Rusu zagotavlja uspešnost, temelji na dogovorjenih ciljih, uporablja pozitivne norme, izvaja socialno integracijo, povečuje učinkovitost ter izvaja upravljalne in eksekutivne naloge. Hkrati pa z umikanjem iz civilne družbe omogoča njeno depolitizacijo, avtonomijo in samoregulacijo ter ji z udeležbo pri oblikovanju katalizatorskega omrežja daje



podporo tudi od zunaj (Rus, 2001, str. 74-77). Upravljanje z javnimi dobrinami, pri čemer javno dobro pojmuje kot nekaj, kar je nujno potrebno za življenje in razvoj posameznikov in družbe kot celote, ob tem pa teh dobrin ni mogoče zadovoljivo zagotavljati samo po principu tržnega mehanizma, postane ena od ključnih nalog sodobnega javnega sektorja. Načinom in oblikam zagotavljanja javnih dobrin v nadaljevanju posvečamo več pozornosti.

## 2.1. TRADICIONALNI NAČIN UPRAVLJANJA DRŽAVE

### 2.1.1. Razlogi za nastanek oziroma uvajanje

Tradicionalno birokratsko upravljanje države in krepitev javnega sektorja na račun zasebnega je v obdobju po drugi svetovni vojni zgodovinsko pogojeno. Za to obdobje je značilna razmeroma nekonfliktna in nekompleksna družba ter stabilno družbeno okolje, ki pa v prevladujočem modelu tržnega gospodarstva že nosi zamatke težnje po rušitvi modela. »Vzroki za pojav birokracije so: potreba po rutinskem delu, legitimnost oblasti na temelju racionalizma, blagovno-tržno gospodarstvo in industrijski način proizvodnje, kjer posameznik ni del organizacije, ampak služi v njej.« (Brezovšek, 2000, str. 266).

### 2.1.2. Osnovne značilnosti in kvalitete

Webrov model idealne birokratske organizacije v teoretičnem smislu zagotavlja takšno obliko regulacije družbenih odnosov, ki je sposobna doseči najvišjo stopnjo učinkovitosti. Je najbolj racionalna, natančna, stabilna in zanesljiva ter omogoča zelo visoko stopnjo predvidljivosti rezultatov. Temeljne značilnosti tradicionalnega upravljanja države so:

#### a) Visoka stopnja centralizacije upravljanja

Znotraj javnega sektorja prevladuje centralizacija, močno razvit in razvejan birokratsko-administrativni aparat pa sega praktično v vse pore družbenega dogajanja. Birokratska organizacija je hierarhična, pristojnosti so jasno opredeljene.

#### b) Visoka stopnja učinkovitosti

Razmeroma visoko učinkovitost sistema zagotavljajo stabilni in predvidljivi družbeni odnosi in hierarhija. Vertikalna in horizontalna integracija javne uprave hkrati onemogočata konkurenco in povišujeta stroške funkcioniranja birokratskega aparata.

#### c) Tradicionalnost

Državni uradnik (javni uslužbenec) je na delovno mesto v javni upravi izbran na podlagi strokovnih kvalifikacij (izpit, diploma), je imenovan in ima zagotovljeno stalno plačo s pravico do pokojnine. Birokratu je služba prvenstveno zaposlitev, kjer si izoblikuje kariero, podvržen je strogi in sistematični disciplini ter nadzoru pri vodenju (Brezovšek, 2000, str. 267).

#### d) Plansko – proračunski način financiranja

Megalomanski državni aparat zahteva podrobno planiranje vseh javnih prejemkov in izdatkov ter striktno upoštevanje sprejetih proračunskih pravil. Sprejeti in uzakonjeni so letni in večletni plani. Birokratski model v osnovi ne prenese fleksibilnosti in globalnega vpogleda.

#### e) Legitimnost

Javni uslužbenec s poznavanjem in upoštevanjem zakonitosti, pravičnosti, poštenosti in enakovrednega obravnavanja vseh in vsakega državljana, brez privilegijev in diskriminacije ter s politično korektnostjo, odgovornostjo in lojalnostjo do legalno izvoljene demokratične oblasti zagotavlja legitimnost družbene regulacije.

#### **2.1.3. Problemi in slabosti**

Vsesplošni družbeni razvoj je pripeljal do številnih in kompleksnih sprememb v družbenih odnosih, hierarhija in na njej sloneča tradicionalna birokracija pa sta postali neučinkoviti. Največje in bistvene slabosti birokratskega načina upravljanja javnega sektorja, ki se kot presek pojavljajo v številnih kritikah, so naslednje:

##### a) Pretirano ukvarjanje s pravili in nepomembnimi podrobnostmi

Sistem je premalo usmerjen k merjenju rezultatov in doseganju ciljev in se ukvarja sam s seboj.

##### b) Togost, neodzivnost modela

Birokratske strukture so toge, centralizirane in hierarhično organizirane, nedodelana hierarhija odnosov pa preprečuje primerno odzivnost za nastajajoče spremembe.

##### c) Pomanjkanje načinov za zniževanje stroškov funkcioniranja

Sistem je praktično brez učinkovitih sredstev za oceno in zniževanje stroškov funkcioniranja, nesposoben je za primerjanje slabših in boljših organizacijskih enot.

##### d) Nefleksibilnost zaposlovanja in nagrajevanja javnih uslužbencev

Sistem kot celota ne ponuja ustreznih motivacijskih metod zaposlenim uradnikom, saj je lahko vprašljiva tako višina uradniške plače kot kariera birokrata.

##### e) Birokracija postaja sistem organizirane neodgovornosti

Brez jasno določene odzivnosti in odgovornosti prihaja do prelaganja odgovornosti na drugega – tako znotraj sistema kot v odnosu uradnikov do politike. Določene službe se ne čutijo odgovorne za slabe rezultate in krivijo druga drugo, pod vprašaj je tako postavljena strokovnost uradnikov, pomanjkljiva sta lahko tudi nadzor in disciplina.

##### f) Neučinkovita alokacija razpoložljivih virov

Tradicionalna birokracija ni sposobna doseči učinkovite alokacije razpoložljivih virov (sredstev, kadrov, časa). Ponekod se sredstva kopičijo za »hude čase«, drugod pa jih primanjkuje. Rezultat takšne nesposobnosti je pomanjkljivo ocenjevanje razpoložljivih (redkih) virov ter nepreglednost stroškov in rezultatov funkcioniranja sistema.

Ker tradicionalni način upravljanja države ni zainteresiran za merjenje rezultatov, izpolnjevanje ciljev in nadziranje stroškov, ne zadošča pogojem, ki jih predstavljajo ekonomski cilji družbene regulacije – učinkovitost sistema je nizka, birokratsko organizirana javna uprava je predraga, neučinkovita in sama sebi namen. Čeprav je v pogojih, ko postaja družbeno dogajanje vse bolj

kompleksno in razgibano, značilna vse večja neučinkovitost hierarhičnih sistemov upravljanja (Rus, 2001, str. 21), pa ne moremo mimo ugotovitve, da je prav Webrov model idealne birokratske organizacije v teoretičnem smislu temeljna podlaga za vse poznejše razprave o zanesljivosti organiziranega javnega sektorja. Webrova birokracija je nujen (a vsekakor ne zadosten) korak na poti k zanesljivi javni upravi (Brezovšek, 2000, str. 267).

## 2.2. MODERNE (PARTICIPATIVNE) OBLIKE UPRAVLJANJA DRŽAVE – NOVI JAVNI MANAGEMENT<sup>1</sup>

### 2.2.1. Razlogi za nastanek oziroma uvajanje

Povod za vsa dogajanja, ki so narekovala bistveno spremenjeno razmišljanje o organiziranosti javne uprave, gre iskati v vse močnejši liberalizaciji in demokratizaciji razvitih družb. Vidno naraščajoči vpliv zasebnega sektorja na račun javnega, vedno bolj kompleksno in nestabilno družbeno okolje ter prevladujoča težnja po tržnem urejanju družbenih odnosov (ideja o nevidni roki trga) vodijo do spoznanja, da je potrebno tradicionalnemu načinu regulacije poiskati ustrezno alternativo. Vloga moderne države postane v liberalnih družbah bistveno spremenjena. K temu jo sili zahteva po cenejši državi (zmanjševanje javne porabe in bolj ekonomično ravnanje z javnimi financami) in po večji kakovosti storitev javnega sektorja. Če ju zasledujemo hkrati, sta si oba navedena cilja sicer nasprotujoča, a z uvajanjem novih metod dela ter spoznanj managementa se skuša zagotoviti tako čim večjo učinkovitost kot tudi legitimnost sistema.

### 2.2.2. Osnovne značilnosti in kvalitete

Moderna država skuša s pomočjo instrumentov NJM zagotavljati optimalno učinkovitost družbenega kapitala in se otresti priveskov birokratskega aparata kot ostanka preteklosti. Ključni instrument NJM je privatizacija javnega sektorja, ki ima naslednje pojavnne oblike:

#### a) Podjetizacija javnega sektorja

Podjetizacija javne uprave pomeni selektivno prenašanje managerskih metod iz zasebnega v javni sektor. Postopna preobrazba javne uprave se v praksi kaže predvsem v dekoncentraciji centralizirane oblasti, usmeritvi v tržno poslovanje, kvalitetni preobrazbi hierarhičnih struktur (šolanje in uveljavljanje strokovnjakov) in nadomeščanju birokratizma s fleksibilnim upravljanjem. Temeljni reformni cilji podjetizacije so:

- Večja produktivnost javnega sektorja s ciljem zmanjševanja javne porabe, ne da bi se pri tem zmanjšala obseg in kvaliteta storitev. Konkurenčnost znotraj javnega sektorja vodi do stalnega primerjanja in vrednotenja rezultatov med posameznimi službami v javnem sektorju.
- Uvajanje tržne regulacije v javni sektor, katerega cilj je po Rusu v tem, da se tradicionalni birokratski mehanizmi, ki temeljijo na ukazovanju in nadzoru, nadomestijo s tržnimi, kar se lahko doseže s privatizacijo državnih podjetij in zavodov ali s prenašanjem javnih služb na zasebne, nedržavne organe in organizacije (Rus, 2001, str. 82).

---

<sup>1</sup> V literaturi se za pojem novi javni management (angl.: new public management) uporablja tudi naziv novo upravljanje javnega sektorja. Za potrebe tega dela pa je v nadaljevanju uporabljena tudi kratica – NJM.

- Storitvena usmeritev javnega sektorja, katere temeljni namen je doseči večjo odzivnost javnih služb na dejanske potrebe uporabnikov. Strateške usmeritve (nacionalne politike) naj poleg politikov in izvajalcev sooblikujejo tudi državljani oz. uporabniki. Po eni strani to dosežemo z oblikovanjem alternativne ponudbe na trgu (konkurenca, možnost izbire), po drugi strani pa z vključevanjem uporabnikov v soodločanje pri oblikovanju in uresničevanju strateških ciljev.
- Decentralizacija odločanja (avtonomnost, odgovornost). Rus meni, naj bi decentralizacija odločanja javni sektor čim bolj približala neposrednim uporabnikom. S tem bi povečala njegovo odzivnost in uspešnost, kar se v praksi doseže s prenosom nalog in odgovornosti na lokalne organe oziroma agencije, ki opravljajo javne storitve za uporabnike (Rus, 2001, str. 82). Decentralizacije odločanja pa praktično ni brez avtonomnosti in odgovornosti, pri čemer avtonomija pomeni samostojnost pri odločanju in delovanju posameznika ter tudi prevzem odgovornosti, ki jo prinaša javna funkcija.
- Ločevanje politične (strateške) od strokovne (operativne, izvajalske) funkcije. Po mnenju Kovačeve gre za poudarjanje vloge javne uprave kot nosilca usmerjanja razvoja posameznih politik, torej za strateško načrtovanje, ki preko odkrivanja javnih potreb, oblikovanja rešitev za njihovo zadovoljevanje, zagotavljanja javnih virov in objektivnega vrednotenja programov pripravlja teren za izvajanje operativnih nalog s posameznega področja. Izvajanje operativnih nalog se v smislu partnerstva lahko prenaša na druge dele javne uprave (lokalne skupnosti), lahko pa jih prevzema zasebni sektor (Kovač, 2000, str. 281).

#### b) Korporativizacija posameznih delov javne uprave

Korporativizacija delov javne uprave pomeni uvajanje tekmovalnih razmerij v javni sektor ter med javnim in zasebnim sektorjem. Država sama spodbuja javna podjetja, da se primerno reorganizirajo in izkoristijo prednosti tržnega mehanizma, s tem pa postajajo vse bolj podvržena učinkom delovanja trga, saj prihaja do postopnega prehoda iz pretežno proračunskega financiranja javnih podjetij v model konkurenčnih odnosov na trgu. Na kratki rok ima to pozitivne posledice, saj se povečuje tako motivacija zaposlenih kot odzivnost na zunanje vplive, večja pa je tudi kakovost storitev.

#### c) Koncesije

Gre za zasebne izvajalce (nevladne organizacije), ki pogodbeno izvajajo javne programe in se financirajo iz javnih financ.

#### d) Privatizacija v klasičnem smislu

V samem začetku uvajanja NJM je bilo v praksi zaznati nekaj primerov klasične privatizacije (delna, postopna ali dokončna razprodaja javnih sredstev – družbenega premoženja), danes pa se je sodobne države ne poslužujejo več, saj se bolj uveljavlja privatizacija upravljanja.

NJM predstavlja le skupek različnih instrumentov, katerih skupni cilj je izpeljati redistribucijo med javnim in zasebnim sektorjem. Tako so imele vse reforme javnega sektorja v zadnjih dveh desetletjih praktično en skupen cilj: prizadevanje za odprt in čim bolj decentraliziran upravljalni model, v katerem z večjo demokratizacijo uprave (vzpostavljanjem stalnega dialoga med uporabniki in zaposlenimi ter upravo in civilno družbo), zadovoljevanjem političnih interesov,

profesionalizacijo in izboljševanjem kakovosti storitev poskušajo nadomesti tradicionalno birokratsko hierarhijo (Kovač, 2000, str. 280-281).

### **2.2.3. Problemi in slabosti**

Ključne negativne izkušnje uvajanja NJM so predvsem posledica uveljavljanja njegovih udarnih mehanizmov oz. instrumentov (privatizacija, konkurenca), ki pretirano poudarjajo vlogo trga. Kritiki uvajanja NJM med drugim največkrat navajajo naslednje slabosti:

#### a) Pretirana nagnjenost k zasebnemu sektorju

NJM je preveč naklonjen zasebnemu sektorju, preokupiran z vizijami, saj sestoji iz velikega števila konceptov, modelov in obljub, za katere pa ne more zagotavljati 100 % uspešnosti in učinkovitosti (Brezovšek, 2000, str. 273).

#### b) Preveliko (večkrat celo slepo) zaupanje v mehanizem trga

Posledica neoliberalizma je pretiravanje pri povečevanju učinkov nevidne roke trga. NJM pa hkrati celo zavestno zavrača pozitivne izkušnje prejšnjega modela.

#### c) Nastajanje t.i. kvazitrgov oziroma političnih trgov

Posledica uvajanja tekmovalnih razmerij v javni sektor ter med javnim in zasebnim sektorjem je nastajanje t.i. kvazitrgov oziroma političnih trgov, ki na dolgi rok predstavljajo nepopolno (neustrezno, nelojalno) konkurenco. Državna podjetja in zavodi, ki so domnevno samostojni in neodvisni, v zameno za odvisnost od moči političnih centrov ohranjajo celo vrsto privilegijev. S tem prihaja do nekorektnega tekmovanja med javnimi in zasebnimi izvajalci, saj z izkoriščanjem podedovanih ali pridobljenih monopolnih elementov javni izvajalci ob enaki kakovosti ponudijo bistveno nižjo ceno storitev.

#### d) Neformalno dogovarjanje za koncesijske aranžmaje

Slaba stran koncesijskih razmerij se v praksi kaže v pogostih pojavih, ko dejansko pred oddajo koncesije pride do neformalnih dogovorov, tako da javni razpisi postanejo zgolj formalna legalizacija neformalno dogovorjenih aranžmajev. Daljše koncesijsko obdobje koncesionarjem tudi omogoča, da si z infrastrukturo, ki je bila zgrajena s pretežnim angažiranjem javnih sredstev, zagotavljajo monopolni položaj in so na ponovnih javnih razpisih praktično brez konkurence.

#### e) Konfliktni odnosi med managerji in strokovnjaki

Odnos med managerji in strokovnjaki je opredeljen kot odnos med glavnimi akterji v NJM, pri čemer so strokovnjaki pod nenehnim pritiskom managerjev, saj le-ti od njih poleg visoke strokovnosti zahtevajo, da pri svojem delu upoštevajo tudi poslovno učinkovitost in uspešnost, kar pa je največkrat nasprotujoče.

#### f) Korupcija kot politični problem

Pri uvajanju NJM so praktično vse države naleteli na korupcijo, ki pa ni zgolj ekonomski fenomen, temveč v prvi vrsti politični problem. Najpogostejši vzrok za nastanek korupcije je prav obstoj javnih monopolov, ki jih uveljavljajo bodisi politična stranka, državni organ, javno

podjetje bodisi lokalni birokrat. Žarišče korupcije je treba torej prvenstveno poiskati v političnih centrih moči, ki nadzirajo javni sektor.

Izpostavljene negativne značilnosti NJM so še vedno deležne številnih kritik, vendar razvoj sodobnih družb narekuje nove rešitve v smislu čim bolj učinkovite regulacije družbenih odnosov. Neželene učinke privatizacije in tekmovalnosti, ki se kažejo v povečanju neenakosti, ekonomski stagnaciji in prenizkih ekonomskih učinkih, je možno reševati na dva načina:

- s ponovno krepitevijo vloge države (kar pomeni korak nazaj v fazi razvoja moderne družbe) ali
- z vzpostavljanjem ravnovesja med javnim in zasebnim sektorjem (enakopravno partnerstvo).

## 2. 3. KOMPROMISNA OBLIKA REŠITVE SODOBNE DEREGULACIJE DRŽAVE<sup>2</sup>

### 2.3.1. Razlogi za nastanek oziroma uvajanje

Svetovni proces globalizacije s svojimi negativnimi posledicami pod vprašaj postavlja preživetje moderne države, saj ta vnaša čedalje večjo ekonomsko negotovost (povezanost, soodvisnost), povečuje pa se tudi socialna negotovost – vse bolj nepredvidljive vrednostne orientacije skupin in slojev in nepredvidljive migracijske tokove delovne sile. Država kljub vse večji koncentraciji fizične in finančne moči izgublja kontrolo nad družbenimi procesi in ima vse manjšo regulativno moč. Spoznanje o ogroženosti pripelje do ugotovitve, da je preživetje moderne države v odprti globalizirani družbi možno le ob sodelovanju s civilno družbo na vseh področjih. Tako se postopoma izoblikuje postmoderna država, za katero je značilna kombinacija parlamentarne in neposredne demokracije (Rus, 2003, str. 6).

### 2.3.2. Osnovne značilnosti in kvalitete

Osnovna značilnost uveljavljanja PPP, ki je samo logično nadaljevanje uvajanja NJM, je vzpostavitev pristnega, enakopravnega partnerskega odnosa med javnim in zasebnim sektorjem. PPP vključuje vse dosedanje oblike in metode NJM, enostranske ekonomske cilje in enostranske managerske metode iz zasebnega sektorja pa dopolnjuje z angažiranjem organizacij civilne družbe. Uravnavanje razmerij med javnim in zasebnim po principu enakopravnega partnerstva nekateri avtorji poimenujejo tudi sociopolitično vladanje, kjer gre za vzpostavitev uravnoveženega razmerja med sistemsko in societalno integracijo, pri čemer je sistemska integracija temeljna naloga države, societalna integracija pa preko sodelovanja, samoregulacije celotnega družbenega dogajanja in izražanja artikuliranih interesov ostaja temeljna funkcija civilne družbe (Rus, 2003, str. 6). PPP se v praksi manifestira na dva temeljna načina:

#### a) Vključevanje (kooptiranje) predstavnikov civilne družbe v organe javnih organizacij

Vključevanje predstavnikov civilne družbe v organe javnih organizacij poteka predvsem v državah, ki prisegajo na tradicijo in na uveljavljanje institucionalnih sistemov upravljanja. Z njim se dosega večja odzivnost javne uprave na zahteve in potrebe civilne družbe.

---

<sup>2</sup> Kot kompromisna oblika rešitve sodobne državne deregulacije se v svetu najpogosteje pojavlja t. i. public private partnership, ki ga pri nas poznamo tudi pod imenom javno zasebno partnerstvo. V pričujočem delu pa se v nadaljevanju uporablja kratica PPP.

### b) Prenašanje (delegiranje) funkcij države na civilno družbo

Prenašanje določenih funkcij javne uprave na civilno družbo praviloma poteka preko kvaziavtonomnih nevladnih organizacij. T. i. quango-si so hibridne organizacije s kombiniranimi viri financiranja (proračunsko, koncesijsko ali kombinirano) in lahko delujejo kot pogodbene organizacije, javni regulativni organi zunaj državnih resorjev, prostovoljne človekoljubne organizacije ali javna podjetja (Rus, 2001, str. 98). Takšne oblike organiziranosti se širijo predvsem v državah, kjer je prisotno veliko nezaupanje v prejšnje oblastne organe (skorumpiranost, spolitiziranost). Nove politične elite na oblasti dajejo več poudarka zmanjševanju vloge javne uprave in postopno povečujejo vlogo organizirane civilne družbe, saj so ugotovile, da se z njihovo pomočjo ohranja moč političnih centrov, hkrati pa se odgovornost s političnih teles prenaša na kvaziavtonomne organizacije (Rus, 2001, str. 99).

### **2.3.3. Problemi in slabosti**

Temeljna težava pri uveljavljanju partnerskih odnosov med javno upravo in civilno družbo se kaže kot stalna želja po prevladi enega sektorja nad drugim.

#### a) Težnja po prevladi javnega sektorja nad zasebnim

Če so razlike v politični moči med predstavniki civilne družbe in državnimi organi velike, se s sodelovanjem v procesih odločanja lahko še bistveno povečujejo. »V primeru, ko se razlike med obema skupinama udeležencev povečujejo, se proces skupnega odločanja sprevrže v ritualno izsiljevanje konsenza s strani vladnih predstavnikov za odločitve, ki so jih že prej oblikovali. Rezultat takšnega kooptiranja je prevzemanje soodgovornosti za odločitve, ki jih niso sooblikovali in naraščajoča apatija, ki se kaže v vse večji pasivizaciji in absentizmu.« (Rus, 2003, str. 6).

#### b) Težnja po prevladi zasebnega sektorja nad javnim

Nevarnost se lahko pojavi tudi v obratni smeri, ko je politična moč civilne družbe večja in pride do vsiljevanja parcialnih interesov, ki nimajo veliko skupnega z javnim. Nek socialni (parcialni) interes je priznan kot javni šele takrat, ko ne more biti uresničen brez sodelovanja in pomoči države.

V obeh primerih lahko govorimo o ogroženosti javnega interesa, saj ga praktično lahko ogrožata tako javni (strankarski klientelizem, zbirokratizirana javna uprava, javni monopoli, korupcija) kot zasebni sektor (pretirano izpostavljanje in prevlada zasebnih ciljev).

Temeljni cilj postmoderne družbene regulacije je ustvariti takšne družbene razmere, ki bodo državljanom omogočale, da uresničujejo artikulirane interese, njena osnovna naloga pa postaja oblikovanje primerne okolja in zagotavljanje ustreznih pogojev za sožitje javnega sektorja z zasebnim. Rus meni, da bo sodobna družba 21. stoletja ob povečevanju vloge nevladnih organizacij vsekakor temeljila na civilni družbi. Vladanje oziroma družbena regulacija bo potekala v znamenju neposredne udeležbe ljudi, ki bodo organizirani v nevladnih organizacijah. Če je bil v prejšnjem stoletju prevladujoč strateški cilj gospodarski razvoj, pa naj bi to v postmodernih državah postal vsesplošni človeški razvoj oziroma kvaliteta življenja.

Idealna družbena regulacija postmoderne družbe bo po njegovem mnenju tista, ki bo uspela vzpostaviti uravnoteženo razmerje med javnim in zasebnim sektorjem, tako da bo preprečila kolonizacijo in mortifikacijo civilne družbe (socialna integracija), hkrati pa bo preprečila tudi koruptivno, strankarsko in nepotistično zlorabo instrumentov države (sistemska integracija). Takšna regulacija bo omogočala bolj uravnoteženo razmerje med političnimi, ekonomskimi in socialnimi interesi, na tak način pa bo postmoderna država edina oblika urejanja družbenih odnosov do sedaj, ki bo lahko demokratična in socialna hkrati (Rus, 2003, str. 6-7).

## 2.4. RAZLIKE MED DRŽAVAMI PRI UVAJANJU NJM IN PPP

Kulturnozgodovinske okoliščine in različne razvojne stopnje posameznih držav so pri uvajanju NJM in PPP v različnih državah narekovale oblikovanje različnih poti in metod. Za anglosaksonske in skandinavske države je značilna tradicija urejenih institucionalnih sistemov, kar se v praksi kaže kot ostanek močne in dobro organizirane javne uprave. Kljub različnim poudarkom (privatizacija ali decentralizacija) pri uvajanju NJM in PPP pa obe skupini držav zagovarjata *t. i. model novega konstitucionalizma*, pri čemer je bistvenega pomena, da urejeni institucionalni sistemi ostajajo, a se dopolnjujejo s predstavniki civilne družbe.

### a) Anglosaksonske države

Močna tradicija in razmeroma veliko zaupanje v funkcionalnost predhodnega birokratskega aparata predstavljata izhodišče modela, zato so se nujne spremembe usmerile predvsem v nadgradnjo javnega sektorja v smislu večje učinkovitosti. S pretežno storitveno naravnostjo skušajo dosegati cilje, kot so: višja kakovost storitev, zadovoljstvo uporabnikov, omogočanje enakega dostopa do storitev vsem uporabnikom... Reforma javnega sektorja daje prednost privatizaciji (pred decentralizacijo). Poudarek je na *podjetizaciji* javnega sektorja. Anglosaksonski način uvajanja NJM in PPP so uporabili v večini zahodnoevropskih dežel.

### b) Skandinavske države

Skandinavske države so bile od nekdaj znane po močnejšem socialnem predznaku, zato je v tem delu Evrope spričo nekoliko drugačnega izhodišča prišlo do uvajanja reforme, ki predstavlja kombinacijo med funkcionalno (učinkovitost) in komunitarno (solidarnost) naravnostjo. Išče se ustrezno ravnovesje med socialnimi in uresničljivimi ekonomskimi cilji, tako da poudarek reform sloni na *decentralizaciji*, odpravljanju tradicionalne birokracije, uvajanju storilnostnih meril in večji angažiranosti uporabnikov. Za skandinavski model je tako temeljna značilnost *demokratizacija in socializacija javnega sektorja*.

### c) Tranzicijske države

Tranzicija kot način demokratizacije določene družbe je proces spremembe oblasti od prejšnjega avtoritarnega, totalitarnega režima do situacije, ko demokratične strukture z določanjem novih pravil (npr. nova ustava) začno vstopati v politično areno, politične elite pa se prilagodijo v svetu poznanim demokratičnim in liberalnim praksam. Tako v evropskih postkomunističnih državah tranzicija poteka v dveh vzporednih fazah, saj države poskušajo v prvi vrsti reorganizirati realsocialistično (plansko, birokratsko) obliko državne ureditve, hkrati pa izražajo težnjo po



uvajanju temeljnih, v osnovi celo vulgarnih, kapitalističnih metod. Po mnenju Rizmana je vsem državam v tranziciji skupno samo to, da so imele vsaka svojo različno pot v demokratizacijo. V odvisnosti od dosežene stopnje ekonomskega in socialnega razvoja pa lahko na grob način ločimo naslednje tri oblike tranzicije:

- transformacija* (politična elita na oblasti prevzame vodilno vlogo pri demokratizaciji),
- *zamenjava* (opozicija prevzame vodilno vlogo pri demokratizaciji, avtoritarni režim se zruši),
- *prenos* (kot rezultat skupnega delovanja elite na oblasti in opozicije). (Rizman, 2002, str. 142).

V dosedanjem razvoju sta bili v svetu najpogosteje uporabljeni obliki tranzicije prav transformacija in prenos. Ne glede na različne poti tranzicije pa lahko povzamemo, da se praktično vse države poslužujejo *t. i. sociopolitičnega modela* uvajanja NJM in PPP, za katerega je značilno, da se država omejuje zgolj na podporno in nadzorno funkcijo, operativne naloge pa se pospešeno prenašajo na zasebni sektor. Bistveno zmanjševanje vloge države je logična posledica nezaupanja v prejšnjo skorumpirano in spolitizirano državno oblast.

Pri reorganizaciji podedovanega načina upravljanja, kjer je bila civilna družba v spolitiziranem hierarhičnem modelu podrejena državnemu aparatu, gre v večini primerov za spremembe v temeljih. Graditev novega modela, ki naj bi slonel na metodah NJM in PPP, pa je težavna, saj države nimajo niti tradicije niti praktičnih izkušenj z uvajanjem metod tržne regulacije. Svojevrsten zgodovinski paradoks, ki se pojavlja in ga v svojem delu Rus analizira, je v tem, da se razviti zahodni svet poslavlja od kapitalizma in se spreminja v postmoderno urejanje družbenih odnosov, tranzicijske države pa se iz realsocialističnih družbenih ureditev »vračajo« v kapitalizem. Takšno spreminjanje družbene regulacije seveda v praksi pušča veliko negativnih posledic, s katerimi se tranzicijske države stalno srečujejo (Rus, 2001, str. 10).

### **3. REGULACIJA DRUŽBENIH ODNOSOV V SLOVENIJI**

#### **3.1. DOBA TRANZICIJE (1990 - 2000)**

Kot mnoge druge tranzicijske države se je tudi Slovenija v obdobju po osamosvojitvi znašla pred dilemo: katero pot ubrati in kako izpeljati zahtevane in pričakovane družbene reforme s čim manj družbenimi pretresi. Kljub opozorilom, da »vračanje v kapitalizem« praktično ni več mogoč, so nove politične elite zagovarjale prav tak način. Uveljavljanje tržnega mehanizma naj bi predstavljalo civilizacijsko in moralno nazadovanje, saj konkurenca v ekonomskem smislu pomeni tekmovalnost, kjer si ljudje nasproti stojijo kot tekmeči. A tržni odnosi z moralnega vidika silijo udeležence v nevtraln razsojanje o dobrinah in storitvah (strpnost, pluralizem), civilizacijsko in politično gledano pa konkurenca predstavlja predvsem možnost izbire med različnimi (političnimi) opcijami.

##### **3.1.1. Privatizacija družbenega kapitala**

Sprememba družbene lastnine v privatno žal ni temeljila na primerni obliki uveljavljanja tržne regulacije, saj je šlo v našem primeru za zavestno, politično in netržno privatizacijo, pa čeprav

»so slovenski ekonomisti opozarjali na nesprejemljive posledice neodplačane privatizacije, slovenski sociologi pa na nepravilnost teh procesov, ki morajo privedi do trajne nelegitimnosti nove ekonomije in s tem do trajne nestabilnosti novega političnega sistema«. (Rus, 2001, str. 13).

Odsotnost trga kapitala je onemogočila določanje »prave« cene, saj je bila ta največkrat krepko podcenjena, ker v državo nismo bili pripravljeni spustiti tujega kapitala. Domačih kupcev ni bilo, če pa so že obstajali, niso imeli ustreznih sredstev za kupnino (kapitala). Povrhu vsega je močno primanjkovalo ustreznega managerskega znanja, zato lahko rečemo, da se je družbeno premoženje privatiziralo politično, v odsotnosti obstoja finančnega trga in v odsotnosti kupcev. V procesu izvajanja modela slovenske privatizacije je bilo moč prepoznati še t.i. notranji odkup zaposlenih, ki je delno temeljil na ravnovesju med delovnim prispevkom posameznika in njegovim lastniškim deležem in tudi t. i. načelo dedovanja, ki je danes bolj prepoznaven kot celovit in še nedokončan proces denacionalizacije.

Proces privatizacije v celoti ni zajel vseh področij družbenega življenja, saj je država z zaščito javnih interesov marsikje (bančništvo, zavarovalništvo...) preprečila razprodajo družbenega kapitala. Danes, ko je država bolj odprta do tujega kapitala, domači managerji pa bolj strokovno usposobljeni, pa se bijejo bitke med različnimi političnimi opcijami glede vprašanj nadaljnje privatizacije ali zaščite javnih interesov.

## 3.2. REFORMA JAVNEGA SEKTORJA – UVAJANJE NJM IN PPP

### 3.2.1. Razlogi za nastanek oziroma uvajanje

Razlogi, da je Slovenija v dobi tranzicije začela uvajati reforme na področju javnega sektorja, so podobni kot v vseh drugih državah, tako da je cilj številnih reform tudi pri nas uvajanje učinkovitejše in bolj konkurenčne javne uprave. Podedovane razmere na področju javnih služb (hierarhično-birokratski odnosi, neučinkovitost, visoki stroški vzdrževanja javnega sektorja) so zahtevale bistvene in nujne spremembe.

### 3.2.2. Osnovne značilnosti in kvalitete reforme javnega sektorja

Področje tistega dela javne uprave, ki se ukvarja z zagotavljanjem javnih dobrin, v osnovi urejata dva ključna zakona in sicer Zakon o zavodih (1991) in Zakon o gospodarskih javnih službah (1993). Oba sta bila sprejeta v razmeroma zgodnji fazi tranzicije, zato sta bila temu primerno pomanjkljiva. Pozneje sta bila oba korigirana, a kljub vsemu nekatere segmente podrobneje dopolnilno urejajo posamezni področni zakoni (npr. zakon o socialnem varstvu, o varstvu okolja, o športu, o raziskovalni dejavnosti...), ki so bili sprejeti pozneje. Z omenjenima zakonoma so prvenstveno določene ključne organizacijske oblike uvajanja NJM in PPP.

Zakon o gospodarskih javnih službah določa načine in oblike izvajanja gospodarskih javnih služb v dejavnostih, kot so npr. energetika, promet in zveze, komunalno in vodno gospodarstvo, varstvo okolja. Z njimi država ali lokalna skupnost poskrbi, da se zagotavljajo materialne javne dobrine za zadovoljevanje javnih potreb, kadar in kolikor jih ni mogoče zagotavljati na trgu.

Zakon tako določa naslednje oblike gospodarskih javnih služb:

- Režijski obrat je v slovenski praksi razmeroma pogosta organizacijska oblika v manjših lokalnih skupnostih, deluje pod okriljem javne uprave (ni samostojna pravna oseba) in opravlja tiste javne službe, za katere bi bilo glede na obseg dela neracionalno ustanoviti javno podjetje.
- Javni gospodarski zavod lahko za opravljanje ene ali več dejavnosti gospodarskih javnih služb ustanovi država ali lokalna skupnost. Običajno je javni gospodarski zavod samostojna pravna oseba.
- Javno podjetje je v slovenski praksi najpogostejša oblika izvajanja gospodarskih javnih služb, tako na državni kot na lokalni ravni. Ustanovi ga država ali lokalna skupnost z namenom opravljanja ene ali več gospodarskih javnih služb večjega obsega (npr. komunalne storitve kot so preskrba z vodo, čiščenje komunalnih odplak, odvoz smeti, urejanje okolice...).
- Koncesija oseb zasebnega prava se lahko podeli na podlagi koncesijskega akta, s katerim se določijo predmet in pogoji (območje izvajanja nalog, razmerja do uporabnikov, čas trajanja koncesije, vire financiranja, nadzor...) za opravljanje gospodarske javne službe.

Načine izvajanja negospodarskih javnih služb ureja Zakon o zavodih, ki opredeljuje področja negospodarstva in sicer vzgojo in izobraževanje, znanost, kulturo, šport, zdravstvo, socialno, invalidsko in otroško varstvo, socialno zavarovanje. Kot organizacijske oblike nastopajo:

- Javni zavod, kjer kot ustanovitelj nastopa bodisi država bodisi lokalna skupnost. Javni zavod je praviloma (in največkrat tudi je tako) pravna oseba javnega prava. Z zakonom so določeni načini ustanovitve zavoda, ime in sedež zavoda, naziv dejavnosti, ki jo zavod opravlja, organi zavoda, splošni akti zavoda... Kot najvišji organ javnega zavoda se pojavlja svet zavoda, ki ga praviloma sestavljajo predstavniki ustanovitelja, predstavniki zaposlenih delavcev in predstavniki uporabnikov (civilne družbe, zainteresirane javnosti). Pretežni vir financiranja javnih zavodov je državni in/ali lokalni proračun, v manjši meri pa se zavodi financirajo s ponujanjem svojih storitev na trgu.
- Agencija in sklad sta variantni obliki organiziranosti negospodarskih javnih služb.
- Koncesionirane negospodarske javne službe so kot način izvajanja negospodarske dejavnosti v zakonu opredeljene zgolj okvirno, zato je način podeljevanja koncesij podrobneje opredeljen v različnih področnih zakonih. Kot izvajalci zadovoljevanja javnega interesa nastopajo zasebna podjetja in/ali organizacije civilne družbe (nevladne organizacije), ki morajo izpolnjevati vse predpisane pogoje. Koncesijo na podlagi predhodnega postopka izbire podeli država/lokalna skupnost z zakonom/odlokom, v koncesijski pogodbi pa so podrobno urejena vsa razmerja med koncedentom in koncesionarjem.

### 3.3. KRITIČNI POGLED NA REFORMO JAVNEGA SEKTORJA

Privatizacija v poosamosvojitvenem obdobju je bila v Sloveniji kombinacija različnih – večinoma političnih – odločitev, ki so v končni fazi rezultirale v redistribuciji družbenega kapitala. Večji del le-tega se je privatiziral, del pa je ostal kot lastnina javnega značaja. Največja, najbolj očitna in najbolj negativna posledica privatizacije je proces razslojevanja. V odsotnosti socialne komponente in pretiranem poudarjanju pozitivnih učinkov tržnega mehanizma tudi v

slovenskem prostoru nastajajo vedno večje socialne razlike. Na eni strani imamo peščico bogatih, ki so bili ob pravem trenutku na pravem mestu in so po izredno ugodnih pogojih (na razprodaji organizirani s strani države) pokupili večino družbenega premoženja, na drugi strani pa čedalje večjo množico tistih, ki takšne priložnosti bodisi niso imeli bodisi niso bili dovolj drzni in sposobni, da bi jo izkoristili.

Področja, kjer so vladajoče politične elite zagovarjale javni interes, v procesu privatizacije niso bila v celoti podvržena mehanizmu trga. Do prodaje družbenega bogastva na teh področjih ni prišlo, zato je javni sektor ostal njegov večinski lastnik (telekomunikacije, promet in zveze, bančništvo, zavarovalništvo, šolstvo, zdravstvo...).

Kljub uvajanju novih organizacijskih oblik v slovensko prakso je za reformo javnega sektorja značilno, da je postopek debirokratizacije pri nas šele na začetku. Javni sektor še zdaleč ni primerno podjetiziran in decentraliziran. Koncentracija moči političnih centrov je tudi v Sloveniji naplavila številne probleme in slabosti uvajanja NJM in PPP. Sociopolitični model, ki naj bi v prvi vrsti poudaril socializacijsko funkcijo države in številne naloge prenesel z državnega reguliranja na organe in organizacije civilne družbe, se pri nas uvaja prepočasi, saj javni sektor z ustreznimi mehanizmi (zakonska regulativa) pod krinko zaščite javnega interesa zagotavlja prevlado javnega nad zasebnim, kar se v praksi odraža kot:

#### a) Oblike omejenih (monopolnih) trgov

Kvaziavtonomni trgi, ki so se izoblikovali tudi pri nas, sicer na zunaj zagotavljajo ustrezno stopnjo konkurence, v resnici pa gre v večini primerov za monopolne oblike, kjer praktično ni konkurence. Tipični praktični primeri so danes na področju telekomunikacij.

#### b) Javne organizacije kot podaljšanih rokah države

Kvaziavtonomne organizacije so bile v večini primerov ustanovljene s strani države (ministrstva, lokalne skupnosti). V kolikor se je ustanovitelj že odločil, da bo organizaciji podeli status samostojne pravne osebe, pa je na podlagi politične moči z ustreznimi mehanizmi (zakonski predpis in/ali ustanovitveni akt organizacije) zagotovil popolno ali vsaj večinsko prevlado pri odločanju o ključnih zadevah v organizaciji (kadrovanje managerjev, nadzor...).

#### c) Politično kadrovanje v javnih organizacijah

Vladajoče politične elite so preko imenovanja vodilnih managerjev dosegle ustrezen nadzor nad javnimi organizacijami. Njihovo imenovanje pa se je sprevrglo v politično kupčkanje oziroma v politično kadrovanje, ki je odvisno od trenutne politične moči koalicijskih partnerjev in razmejitve parcialnih interesov političnih strank.

#### d) Neformalno dogovarjanje aranžmajev

V praksi so pogoste situacije, ko pred objavo javnega razpisa pride do neformalnih dogovorov o sklenitvi poslov, tako da javni razpis postane zgolj formalna legalizacija predhodnih neformalno dogovorjenih aranžmajev. Institut (postopek) javnega razpisa, ki naj bi v osnovi služil za

enakovredno obravnavanje vseh prijavljenih kandidatov in s tem spodbujal konkurenčnost, je tako v svoji osnovi izigran.

#### e) Korupcija v javnem sektorju

Težnja po pridobivanju bogastva in političnega vpliva na nelegalen način je s sociološkega vidika že od nekdaj prisotna v vsakem človeku. Z določenimi mehanizmi in postopki jo skušamo v Sloveniji vsaj omejiti, če je že ne moremo izkoreniniti, a ostaja grenak priokus o njeni prisotnosti na vsakem koraku.

#### f) Navidezna decentralizacij upravljanja

Problem, na katerega danes v Sloveniji pogosto opozarjajo predvsem predstavniki lokalnih oblasti, je naslednji: občine imajo v smislu decentralizacije (avtonomno odločanje) vedno več pristojnosti (dolžnosti), kar pa z vidika javnih financ ni ustrezno regulirano. Formalno se moč in odgovornost prenašata na lokalne skupnosti, dejansko (ekonomsko, finančno) pa ostajata v rokah vladnih organov, kar slabi učinkovitost sistema.

#### g) Prevlada javnega nad zasebnim sektorjem

V javnih organizacijah (podjetja, zavodi) je javni sektor obdržal primerno večino svojih predstavnikov v najpomembnejših organih (nadzorni odbor, svet zavoda...), ki tako lahko udobno odločajo o ključnih zadevah. Predstavniki civilne družbe so v organih v podrejenem položaju, zato se pojavlja nevarnost njihove nezainteresiranosti, s tem pa prihaja do ogroženosti javnega interesa.

Z vsem spoštovanjem do pozitivnih namenov pri uvajanju reform v javnem sektorju lahko za slovenski prostor ugotavljamo, da te niso dosegle maksimalnega zelenega učinka in da se podjetizacija in socializacija države uveljavljata razmeroma počasi. Tako lahko ugotavljamo, »da je nekakovostna državna regulacija v Sloveniji glavna razvojna ovira, zato lahko pričakujemo, da bo v prihodnjih letih zavrla tudi razvoj na gospodarskem, tehnološkem in socialnem področju. Nizka kompetitivna vrednost oziroma nizka kakovost državnega urejanja je prav gotovo posledica njene mladosti, hkrati pa tudi splošnejša razvojna značilnost držav na prehodu«. (Rus, 2001, str. 104). Ohranjena moč birokratskega aparata in visoka koncentracija moči političnih centrov zmanjšujejo učinkovitost družbene regulacije.

## **4. POLITIČNOEKONOMSKI VIDIKI ŠPORTNE DEJAVNOSTI V EVROPI**

### **4.1. OPREDELITEV ŠPORTA**

Šport je pomembna dejavnost vsake družbe, ki je zaradi svoje interdisciplinarnosti prepleten s številnimi drugimi družbenimi področji, kot so vzgoja in izobraževanje, zdravstvo, kultura, znanost, gospodarstvo, turizem, obramba, okolje.... Kot sestavni del celovitosti družbenih odnosov je z naštetimi segmenti neločljivo povezan, zato ga je praktično nemogoče na kratko dovolj precizno definirati (NPŠ, 2000). Po določilih Evropske listine o športu (1998) pomeni

šport vse oblike telesne aktivnosti, ki so s priložnostnim ali organiziranim ukvarjanjem usmerjene k izražanju ali izboljšanju telesne vzdržljivosti, k duševnemu blagostanju in k oblikovanju družbenih odnosov ter pridobivanju rezultatov na tekmovanjih na vseh ravneh.

Temeljna opredelitev v športu je, da se ljudje na podlagi izraženega interesa v vseh obdobjih svojega življenja s športom ukvarjamo *prostovoljno*. Cilji udejstvovanja so pri različnih udeležencih različni: eni se z njim ukvarjajo zaradi izboljšanja svoje telesne vzdržljivosti, drugi stremijo k čim boljšim tekmovalnim rezultatom, tretji v njem vidijo prijetno obliko druženja, sprostitve in zmanjševanja možnosti stresnih situacij, nekaterim pa je to tudi poklic oziroma sredstvo za zagotavljanje življenjske eksistence.

Med vsemi udeleženci v športu prihaja do različnih in zelo kompleksnih družbenih odnosov:

- V pozitivnem smislu se krepi posameznikova osebnost (skrb za zdravje, samozavest, razvoj mladega človeka...), povečuje se občutek pripadnosti kolektivu, na državnem nivoju pa se manifestira nacionalna pripadnost.
- Med negativne posledice pa sodijo doping v športu, poškodbe, agresivnost in nasilje ter kot pomemben sociološki fenomen tudi neprimerno vedenje gledalcev na športnih prireditvah (vandalizem, nacionalna nestrpnost...).

#### 4.2. ORGANIZIRANOST ŠPORTA V EVROPI

Model organiziranosti športa v razvitih zahodnih državah temelji na zasebni lastnini. Do nedavnega je šport predstavljal zgolj eno od sorazmerno pomembnih gospodarskih panog, zato je bil podvržen vsem temeljnim ekonomskim zakonitostim. Komercializacija športa se je kazala na vseh ravneh, praktično vsi športni objekti in stroka so bili v privatni lasti, ukvarjanje s športom pa je bil privilegij bogatih slojev prebivalstva. Vse storitve, ki so jih ponujala številna podjetja, in v katerih so bili zaposleni različni športni strokovnjaki, je bilo potrebno plačati. Klasična država ni kazala nikakršnega interesa po javnofinančnem sodelovanju s športom.

Moderne države zahodne Evrope so na prelomu osemdesetih in v začetku devetdesetih prejšnjega stoletja postopno spoznale, da ima šport tudi značaj javne dobrine, s čimer se je njegov položaj začel bistveno spreminjati. Tako danes v grobem razlikujemo javno (država, lokalna skupnost) in samoupravno (civilno, zasebno) upravljanje športa, ki sta skupaj spletla neke vrste podporno (subsidiarno) partnerstvo. Sredstva iz javnih financ so prvenstveno namenjena za športne objekte in naprave ter za strokovno osebje, na normativnem področju pa država pripravlja in sprejema zakonske in podzakonske akte (davčne olajšave za vlagatelje v športno dejavnost, igre na srečo...), s čimer organiziranemu športu omogoča lažje izpolnjevanje družbenih nalog in funkcij. Država torej nastopa kot strateški usmerjevalec, organizator in sofinancer, praktično nikjer pa je ni mogoče zaslediti kot neposrednega izvajalca programov športa (Giacomelli, 2002).

Ko govorimo o organiziranosti športa, ne moremo mimo izvajalcev športa, to pa so vse možne organizacijske oblike, v katere se ljudje združujejo (včlanjujejo) na osnovi sorodnih interesov in

v njih udejanjajo svojo športno dejavnost. Športna organizacija je določena združba, zveza ali skupnost ljudi, ki jih veže skupen program, delo, skupni cilji v smislu izvajanja določenih športnih programov, s čimer se uresničujejo različni, tako zasebni kot javni interesi.

Glede na naravo ustanovitelja ločimo naslednje izvajalce:

#### a) Javne športne organizacije

Njihov ustanovitelj so nacionalne in/ali lokalne oblasti. Pretežno so financirane iz proračunov vlad in/ali lokalnih skupnosti. Mednje štejemo vladne športne organe (oddelki, uradi, sekretariati, direktorati...) in javne organizacije (javni zavodi, agencije, fundacije...), oboji pa predstavljajo javni interes.

#### b) Zasebne športne organizacije

Ustanavljajo jih fizične osebe (posamezniki) in/ali nevladne organizacije (civilna družba). Pretežni del sredstev za funkcioniranje zasebnih športnih organizacij se zagotavlja iz zasebnega sektorja, saj predstavljajo in izkazujejo zasebni interes. Tipični predstavniki so športna društva in klubi ter njihove asociacije. Pravne osebe pa lahko ustanavljajo tudi različne oblike gospodarskih družb.

#### c) Mešane športne organizacije

Zanje je značilno, da jih skupaj ustanovijo partnerji javnega in zasebnega sektorja, zato se v teh organizacijah prepletata javni in zasebni interes. Pretežni del sredstev za delovanje prispeva javni sektor, medtem ko zasebni sektor prispeva vsebino športnih programov in športni management.

Delitev športnih organizacij je lahko še mnogo več (npr. glede na področje delovanja – lokalne, nacionalne, mednarodne; glede na predmet poslovanja – primarne, sekundarne; glede na ustvarjanje dobička – profitne, neprofitne; glede na uporabnike storitev športnih organizacij – aktivne, pasivne...), vendar v tem trenutku te niso relevantne, zato jim ne posvečamo več pozornosti.

### 4.3. FINANCIRANJE ŠPORTA V EVROPI

#### **4.3.1. Temeljni viri financiranja športa**

Vire financiranja športa v splošnem lahko razdelimo na dve osnovni skupini in sicer:

##### a) Javni viri

Motiv javnega, proračunskega financiranja športnih organizacij je določen in upravičen z uresničevanjem javnega interesa v športu. Med javnimi viri financiranja tako ločimo:

Proračunska sredstva države – centralne vlade predstavljajo seštevek sredstev vseh ministrstev, ki kakorkoli vlagajo v športno dejavnost.

Proračunska sredstva lokalnih skupnosti – lokalne vlade predstavljajo seštevek vseh sredstev, ki jih za šport namenjajo lokalne skupnosti.

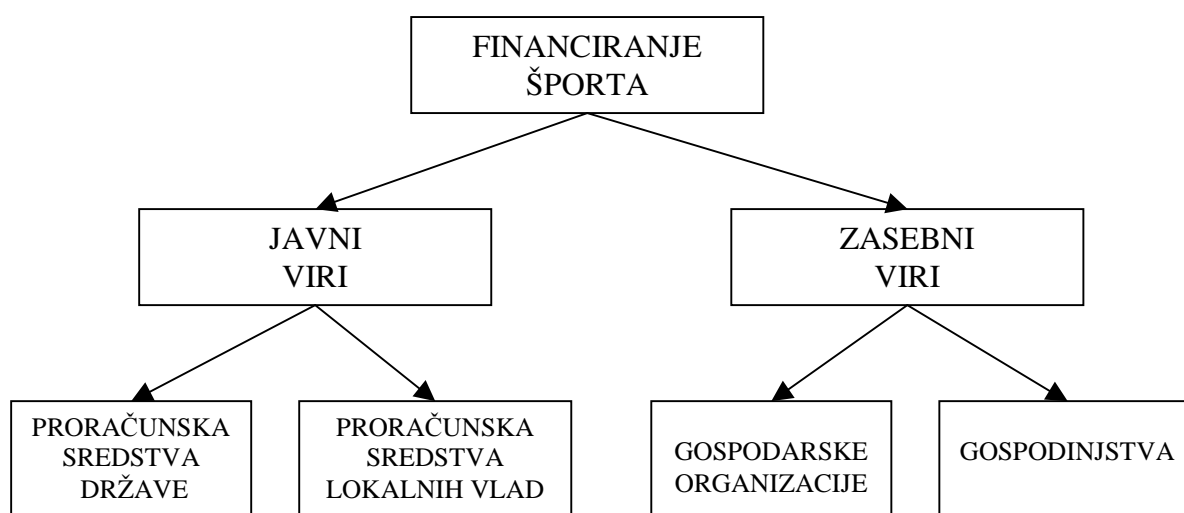
## b) Zasebni viri

Razlogi za zasebno financiranje športnih organizacij so povsem zasebne narave in zato toliko bolj raznovrstni. Med zasebnimi viri financiranja ločimo:

Sredstva gospodarskih organizacij: temeljni motiv gospodarskih družb ostaja profit, zlasti ko je podjetje hkrati tudi lastnik športne organizacije. V primerih, ko gospodarska družba ne nastopa kot lastnik športne organizacije, prevladujejo različne oblike pogodbenega sodelovanja, npr. sponzorske pogodbe, v manjši meri pa gospodarske organizacije nastopajo kot donatorji. Med razlogi, da nekatere gospodarske družbe vlagajo sredstva v šport, pa najdemo tudi čisto osebne interese, kot je npr. osebna navezanost podjetnika na določeno športno panogo.

Sredstva gospodinjstev: motivi in razlogi gospodinjstev so še bolj subjektivni, saj v športne izdelke in storitve vlagajo zaradi lastnega zadovoljstva (rekreacija, obisk in ogled športnih prireditev), zaradi potrjevanja lastnih športnih zmogljivosti (udeležba na tekmovanjih), zelo razširjena pa je tudi oblika, ko starši tako podpirajo v športni razvoj svojih otrok. Najpogostejše oblike gospodinjskih virov financiranja športnih organizacij so tako članarine, vadbine, startnine, sredstva za nakup športne opreme, sredstva za nakup vstopnic...

Slika 1: Viri financiranja športa



Vir: Lasten prikaz.

### 4.3.2. Značilnosti financiranja športa v državah EU-15

Po proučevanju finančnih tokov (predvsem v javnem sektorju, kjer so podatki dosegljivi in transparentni) so nekateri avtorji (Andreff, 1994; Bednarik, 1995, str. 5-8) prišli do zaključka, da za zahodnoevropski model financiranja športa veljajo naslednje skupne ugotovitve:

- Zasebni sektor v šport vlaga mnogo več kot javni sektor, saj je razmerje kar 70 : 30.
- Glavni vir financiranja športa predstavljajo gospodinjstva, saj njihova potrošnja krepko presega 60 % vseh sredstev vloženih v šport.
- Delež, ki ga s svojimi izdatki za šport predstavljajo gospodarske družbe je razmeroma nizek. Sredstva športnega marketinga (pri čemer pod tem pojmom razumemo sponzoriranje podjetij, TV pravice, prodaja domačih športnih izdelkov...) ne presegajo 6 % vseh sredstev za šport.



- Pretežni del javno finančnih izdatkov za področje športa prispevajo lokalne vlade. Njihov delež znaša okrog 25 % vseh v športu porabljenih sredstev.
- Delež centralnih vlad je razmeroma nizek, saj ne presega 5 % vseh finančnih virov, čeprav so vključeni športni programi (izdatki) vseh ministrstev.
- Model organiziranosti športa temelji na decentralizaciji upravljanja in vodenja športa, saj so lokalne vlade v zelo tesnih povezavah z lokalnimi izvajalci športnih programov.

Kljub dejstvu, da so vse države evropske petnajsterice šport priznale kot javno dobrino in ga kot takega tudi opredelile v svojih dokumentih, pa za evropski model organiziranosti športa velja, da ima prevladujočo vlogo zasebni sektor, ki je tudi pretežni financer vseh športnih dejavnosti. Javni sektor prevzema odgovornost za vzdrževanje in posodabljanje športnih objektov ter za zagotavljanje primernih pogojev za izvajanje športnih programov. S tem država spodbuja svoje državljane k intenzivnejšemu ukvarjanju s športno dejavnostjo.

## **5. ŠPORTNA DEJAVNOST V SLOVENIJI**

### **5.1. ORGANIZIRANOST ŠPORTA V SLOVENIJI**

Slovenski prostor z vidika organiziranosti športa na državnem nivoju ne predstavlja nikakršnih posebnosti, saj se zgleduje po športno razvitejših državah evropske petnajsterice. Slovenija je športu priznala njegove pozitivne lastnosti in tudi značaj javne dobrine. Tako je v Zakonu o športu (1998) in Nacionalnem programu športa (2000) opredelila zanjo pomembnejše naloge, ki reprezentirajo javni interes. Javni interes v športu tako obsega naloge nacionalnega in lokalnega pomena v vseh segmentih športa, ki so opredeljeni v nacionalnem programu. Med pomembnejšimi vsebinami Nacionalni program športa navaja športno vzgojo otrok in mladine, športno dejavnost študentov, športno rekreacijo odraslih in družin, kakovostni in vrhunski šport ter šport invalidov. Pomembnejše razvojne in strokovne naloge pa predstavljajo izobraževanje, usposabljanje in izpopolnjevanje strokovnih kadrov v športu, znanstvena, raziskovalna in založniška dejavnost, spremljanje pripravljenosti športnikov in svetovanje treninga, velike mednarodne športne prireditve, preprečevanje uporabe nedovoljenih poživil in postopkov, športni objekti, informacijski sistem na področju športa, delovanje civilnih športnih organizacij (ZSpo, 1998; NPŠ, 2000).

Izvajanje naštetih vsebin in nalog s področja športa je zaupano izvajalcem, ki jih tudi pri nas lahko razdelimo na javne in zasebne, pri čemer zasebne športne organizacije (poleg lastnih, zasebnih športnih programov) izvajajo športne programe, ki so opredeljeni kot javni interes. V takšnih primerih govorimo o pogodbenem sodelovanju med državo in/ali lokalno skupnostjo kot sofinancerjem ter zasebnimi športnimi organizacijami kot izvajalci športnih programov javnega interesa. Zakon o športu določa naslednje izvajalce letnih programov športa:

#### a) Javne športne organizacije

- Javne športne organizacije, ki so ustanovljene za opravljanje dejavnosti v športu in so splošno koristne in neprofitne. Najpogostejša organizacijska oblika so zavodi za šport.
- VVZ, osnovne šole, poklicne, srednje tehniške in srednje strokovne šole, gimnazije, višje strokovne šole in visokošolski zavodi.

#### b) Zasebne športne organizacije

- Športna društva kot najmnogičnejša oblika organiziranosti športnih organizacij.
- Nacionalne panožne športne zveze in zveze športnih društev, ki jih ustanovijo društva za posamezna območja, pri čemer ločimo vertikalno (nacionalne panožne športne zveze) in horizontalno (lokalne, občinske športne asociacije) povezovanje športnih društev.
- Gospodarske družbe, zasebniki in druge organizacije, registrirane za opravljanje dejavnosti v športu.

Sistem odnosov, ki ga na določenem nivoju tvorijo športne organizacije in drugi udeleženci v športu ter njihove medsebojne povezave, imenujemo model organiziranosti oziroma upravljanja športa. Upravljanje in izpeljava nacionalnega programa v Sloveniji temeljita na racionalni obliki povezovanja upravnih, strokovnih, organizacijskih in izvajalskih nalog, pri čemer za izvedbo nacionalnega programa odgovarjajo pristojno ministrstvo in lokalne skupnosti. Po Nacionalnem programu športa so na državnem nivoju v Sloveniji v model upravljanja športa vključeni Ministrstvo za šolstvo in šport, Inštitut za šport, Inšpektorat za šolstvo in šport (predstavniki javnega sektorja), Olimpijski komite Slovenije – združenje športnih zvez, izvajalci letnega programa športa (zasebne športne organizacije) ter Zavod za šport Slovenije, Strokovni svet za šport in Fundacija za financiranje športnih organizacij v Republiki Sloveniji (predstavniki mešanih organizacij v športu).

## 5.2. FINANCIRANJE ŠPORTA V SLOVENIJI

Slovenija se je v osnovnih značilnostih upravljanja in financiranja športa močno približala uveljavljenemu zahodnoevropskemu modelu financiranja športa. Ne glede na razmeroma slabo raziskano področje finančnih tokov in povezav v športu z vidika zasebnega sektorja, je pri nas prisotno splošno prepričanje, da Slovenija sodi med športno razvite države.

### **5.2.1. Temeljni viri financiranja športa v Sloveniji**

#### a) Javni viri financiranja športa

Po raziskavah, ki jih je opravil Bednarik s sodelavci, država za potrebe financiranja športa v celotni strukturi izdatkov za šport iz javnih financ prispeva slabih 25 %, kar je primerjalno z razvitimi državami evropske petnajsterice občutno manj. Kljub temu, da pretežni del javno finančnih izdatkov za šport prispevajo lokalne skupnosti (skoraj 80 % proračunskega dela), pa je njihov delež v primerjavi z evropskim povprečjem znatno nižji (samo okrog 20 % skupnih izdatkov). Nekaj več kot 20 % javnih financ namenjenih športu predstavljajo sredstva državnega proračuna, kar je, če gledamo skupne izdatke za šport, nekako na nivoju evropskega povprečja

(Bednarik, 1998a). Z zakonom in nacionalnim programom so opredeljena temeljna področja športa, kjer javni sektor izraža javni interes.

Proračunska sredstva države so tako prednostno namenjena izobraževanju in strokovnemu izpopolnjevanju, posodabljanju, izgradnji in načrtovanju športnih objektov na nacionalni ravni, vrhunskemu športu ter strokovni in raziskovalni dejavnosti.

Proračunska sredstva lokalnih skupnosti pa so prednostno namenjena za programe športa otrok in mladine, športno rekreacijo in izgradnjo ter vzdrževanje športnih objektov na lokalni ravni.

Eden bistvenih problemov izvajanja javnega interesa v športu v Sloveniji je dejstvo, da vlada kot predlagatelj obeh temeljnih športnih dokumentov ni predvidela 100 % finančne izpolnitve nacionalnega programa. Večino športnih programov, ki so priznani kot javni interes, danes država in lokalne skupnosti zgolj sofinancirajo v različnih sredinah z različno stopnjo oziroma višino javnih sredstev.

#### b) Zasebni viri financiranja

Športne organizacije se tudi v Sloveniji večinoma financirajo iz zasebnih virov, saj ti predstavljajo 75 % skupnih izdatkov za šport.

Sredstva gospodarskih organizacij so relativno nizka, saj so možnosti financiranja športa iz zasebnih podjetij pri nas omejene z relativno majhnostjo slovenskega trga, ki je za potencialne tuje vlagatelje bistveno manj zanimiv. Po drugi strani pa so same športne prireditve v Sloveniji – z izjemo nekaterih redkih klubskih in reprezentančnih tekem – relativno nepomembni športni dogodki, slabo obiskane in s tem za potencialne vlagatelje razmeroma nezanimive. Država pa še vedno ni sistemsko poskrbela, da bi z ustrežnejšo davčno zakonodajo spodbudila gospodarske družbe k vlaganju v šport.

Sredstva gospodinjev v strukturi zasebnih virov financiranja športa še vedno prevladujejo, tako da lahko v splošnem zatrdimo, da posamezniki s članarinami, vadninami, nakupi športne opreme in vstopnic... za izvajanje športnih programov namenjajo daleč največji delež.

### **5.2.2. Značilnosti financiranja športa v Sloveniji**

Analize finančnih tokov v športu so pripeljale do naslednjih ugotovitev:

- Zasebni sektor je v strukturi financiranja športa v veliki prevladi nad javnim, saj je razmerje med javnimi financami in zasebnimi viri financiranja športa je krepko v prid slednjim.
- Glavni vir financiranja športa predstavljajo gospodinjstva.
- Med javnimi viri financiranja prednjačijo proračuni lokalnih skupnosti, čeprav je njihov delež v celotni strukturi nižji od evropskega povprečja.
- Sorazmerno visoka stopnja decentralizacije upravljanja športa je posledica dejstva, da je država razmeroma veliko pristojnosti in tudi finančnih obveznosti prenesla na lokalne skupnosti. Ker pa v celoti ne zagotavlja sredstev za uresničevanje nacionalnega programa, gre na lokalnem nivoju zgolj za različne stopnje sofinanciranja športnih programov v javnem interesu.
- Uvajanje procesa podjetizacije se kaže predvsem na lokalni ravni, kjer je moč zaslediti različne oblike privatizacije upravljanja športa.

Slovenija sodi med športno razvite evropske države. To nam dokazujejo tako ustrezno razvite organizacijske oblike športnih organizacij, kot tudi uveljavljen upravljalski model športa.

Razvitost slovenskega športa mnogokrat prehitava razvitost slovenskega gospodarstva, zato je povsem na mestu bojazen, da so množičnim slovenskim športnim uspehom na mednarodni ravni šteti dnevi. Zlasti ker državna regulativa (ZSpo, NPŠ) še naprej zavira nekatere izvirne zamisli v športu in ga skuša podržaviti, hkrati pa ne zagotavlja zadostnega sproščanja gospodarstva, kar bi povečalo delež vlaganja gospodarskih organizacij v šport.

### 5.3. KRITIČNI POGLED NA TRANZICIJSKO OBDOBJE NA PODROČJU ŠPORTA

Proces demokratizacije v obdobju tranzicije je imel v Sloveniji ob koncu prejšnjega stoletja na področju športa določene značilnosti, ki praktično sovpadajo s splošnimi značilnostmi razvoja slovenske države. Opazni so nekateri premiki pri uvajanju novih oblik organiziranosti v športu, bolj pa je to obdobje mogoče označiti kot obdobje zapravljenih priložnosti oziroma kot obdobje zavračanja sodelovanja s civilno družbo. Pomembna je predvsem ugotovitev, da v času, ko se povsod po Evropi uveljavljajo metode NJM in ko država izgublja svoj birokratsko centralistični predznak, v Sloveniji poteka postopek birokratizacije upravljanja športa in podržavljanja športnih objektov. Značilnosti tranzicijskega obdobja na področju športa so:

#### a) Sprememba financiranja športa iz javnih virov

Še pred sprejetjem Zakona o športu je Slovenija uvedla zamenjavo t. i. financiranja javnega sektorja preko sistema financiranja splošnih in skupnih družbenih potreb (sistem prispevnih stopenj) s sistemom integralnega proračuna. Ta osnovni instrument vladne monetarne politike je bil sicer v obdobju demokratizacije in uvajanju reform pričakovan in potreben, a je imel kot stranski negativni učinek dejstvo, da je vodil v postopno izločitev civilne športne sfere iz procesa soupravljanja in soodločanja v za šport pomembnih zadevah. Zlasti v lokalnih skupnostih je bil v večini primerov zlorabljen za prekinitev partnerskih odnosov med novimi oblastniki in civilno športno sfero. S poznejšim uvajanjem instrumenta javnega razpisa pa so vsi izvajalci športnih programov, ki so bili (so)financirani iz javnih financ, postali direktno pogodbeno vezani na državo oziroma lokalne skupnosti. Tudi to samo po sebi v osnovi ni negativno, če izvzamemo dejstvo, da se na razpis prijavljajo kvaziavtonomne organizacije, ki jih ustanavlja država in s tem poskrbi za nastanek monopolov. Za civilno športno sfero je bilo bolj pogubno dejstvo, da izvajalci športnih programov oz. prejšnji sooblikovalci športne politike v večini primerov niso bili več povabljeni k oblikovanju nove politike športa.

#### b) Zavračanje partnerstva s civilno športno sfero

Država je (ob spremembah v vladajoči politični eliti) večinoma a priori zavračala vse oblike organiziranosti in urejanja medsebojnih odnosov med udeleženci v športu, ki bi kakorkoli spominjali na prejšnji režim. Verjetno nismo daleč od resnice s trditvijo, da predstavniki vladajoče elite niso hoteli tvegati sodelovanja z organizacijami civilne športne sfere, katerih predstavniki so po vsej verjetnosti bili spolitizirani in so predstavljali nevarnost, da se prejšnje politične strukture na področju športa na nek način obdržijo na oblasti. Z zavestnim zavračanjem sodelovanja s civilno športno sfero se je država odpovedala uporabi pozitivnih mehanizmov prejšnjega modela organiziranosti športa. Visoko razvita in dobro organizirana civilna športna sfera tako na horizontalni (lokalne športne organizacije) kot na vertikalni ravni (nacionalne

panožne zveze in Olimpijski komite Slovenije) je bila zagotovilo za vzpostavitev primerne partnerstva med državo in civilno družbo. V prejšnjem režimu je takšna oblika urejanja odnosov v športu na lokalni ravni (vsaj teoretično) omogočala lokalnim športnim organizacijam, da so kot predstavniki celotne športne sfere v določeni lokalni skupnosti opravljali za šport pomembne naloge (vpliv na regulacijo in distribucijo proračunskih sredstev za šport, sodelovanje pri soodločanju o temeljnih vprašanjih in razvojnih možnostih športa, sooblikovanje lokalne športne politike, upravljanje športnih objektov v družbeni lasti).

Slovenska praksa s tega področja kaže, da so lokalni oblastniki zaradi svojega odklonilnega odnosa do organiziranih predstavnikov športa marsikje poskušali (in ponekod tudi uspeli) preprosto ukiniti civilne športne organizacije. Če jim to ni uspelo s sprejetjem sklepa določenega organa lokalne oblasti (kar je bilo mimogrede pravno formalno nevzdržno), pa so svoj namen bistveno bolj učinkovito dosegli z reguliranjem javnofinančnih izdatkov. Veliko krivdo za to pa nosi slovenska krovna civilnodružbena športna organizacija, ki je bila do svojih ustanoviteljic in članic neodgovorna in je v procesu pogajanj z državo poskrbela samo zase.

Ponekod (v lokalnih skupnostih, kjer je bila politična klima ugodna in so župani postali splošno razgledani ljudje, s katerimi je bil možen demokratičen dialog) pa je na področju športa partnerski odnos primerno zaživel, stopnja avtonomije civilne športne sfere pa je ostala na visokem nivoju.

### c) Nove oblike organiziranosti športa

Slovenija, ki je takoj po osamosvojitvi v smislu izgradnje celovitega državnega aparata začela ustanavljati svoje lastne organe za področje športa, na vseh nivojih družbene regulacije še nikoli doslej ni imela toliko različnih državnih organov in kvaziavtonomnih organizacij, kot jih je dobila leta 1991. Ustanavljanje strokovnih služb za šport, zavodov za šport, agencij, skladov, strokovnih komisij... tako na nivoju države kot v mnogih starih in tudi v nekaterih novoustanovljenih občinah kaže na pospešeno in sistematično uvajanje državne regulative na področje športa (Giacomelli, 2002). V primerih, ko šport in politiko športa na lokalni ravni vodi in upravlja lokalna strokovna služba za šport, gre največkrat za čisto in ponovno birokratizacijo športa, ki praktično nima nič skupnega z že začeto podjetizacijo javnega sektorja.

Po navodilih resornega ministrstva so v nekaterih občinah ustanavljali zavode in/ali agencije za šport. Te kvaziavtonomne športne organizacije imajo vse bistvene značilnosti sorodnih organizacij, ki so jih državni organi ustanavljali tudi za druga področja. V večini primerov gre zgolj za podaljšano roko državne regulacije na področju športa. Praktično povsod, kjer so bili ustanovljeni zavodi za šport, je bilo med njimi in ustanoviteljem v obliki ustanovnega akta dogovorjeno področje delovanja, kar je v večini primerov pomenilo celovit prevzem upravljanja športa oziroma v najboljšem primeru zgolj obliko nelojalne konkurence (uveljavljanje privilegirane tržnega položaja). Dejstvo, da je največkrat edini ustanovitelj takšne organizacije lokalna skupnost, ki tudi določi pogoje delovanja, imenuje direktorja oz. poslovodni organ, tako da je ta praktično direktno odgovoren ustanovitelju, je dovolj zgovoren dokaz za to, da gre za organizacije, ki so podaljšana roka javnega sektorja.

V večini lokalnih skupnosti v določenem obdobju prejšnjega desetletja beležimo nastanek številnih občinskih »strokovnih« komisij za šport. Komisije v večini primerov imenuje župan, ki tudi odloči, kdo sme sodelovati v komisiji, ter določi naloge komisije in trajanje mandata. Predstavniki civilne družbe morajo v tem primeru najprej skozi »kadrovsko sito«, tako da s svojim sodelovanjem v komisijah zgolj služijo zagotavljanju legitimnosti nekih vnaprej določenih (pretežno) političnih odločitev.

#### d) Ponovno »podržavljenje« športnih objektov

Svojevrstna situacija je v Sloveniji po uveljavitvi Zakona o športu nastala tudi na področju lastništva športnih objektov in naprav. V prehodnih določbah omenjenega zakona je bila v smislu preoblikovanja družbene lastnine državi oziroma lokalnim skupnostim dana možnost za ponovno nacionalizacijo športnih objektov. Določilo zakona namreč pravi, da športni objekti, ki so družbena lastnina in v upravljanju športnih društev, lahko postanejo društvena (se pravi zasebna) lastnina, razen za objekte, ki jih pristojni organ lokalne skupnosti najkasneje v enem letu od uveljavitve zakona določi za športne objekte občinskega pomena (ZSpo, 1998). V letu 1998 in začetku leta 1999 lokalne skupnosti množično izkoristijo takšno darilo in »podržavijo« marsikateri lokalni športni objekt, ki bi sicer pripadal zasebnim športnim organizacijam.

## 6. UPRAVLJANJE ŠPORTA NA LOKALNEM NIVOJU

Na državnem nivoju se model upravljanja športa nanaša pretežno na upravljanje in izpeljavo nalog nacionalnega programa, saj praktično ne poznamo športne infrastrukture, ki bi bila neposredno v lasti države (vlogo lastnika prevzamejo lokalne skupnosti, razen v nekaterih specifičnih primerih, ko so to državna ministrstva). Na lokalnem nivoju pa pojem upravljanje športa zajema tako izvajanje športnih programov javnega interesa kot upravljanje športnih objektov lokalnega pomena.

Tabela 2: Pregled načinov upravljanja športa v lokalnih skupnostih v Sloveniji

občine	načini upravljanja športa		
	organ v sklopu lokalne skupnosti (oddelek, svetovalec)	kvaziavtonomna športna organizacija (javni zavod za šport)	lokalna nevladna športna organizacija (športna zveza)
mestne (11)	11	8	10
s sedežem UE (47)	47	17	41
novonastale (135)	132	2	33
<b>Skupaj:</b> (193)	<b>190</b>	<b>27</b>	<b>84</b>

Vir: Letni program športa v Republiki Sloveniji za leto 2004, 2005.

Sistem odnosov in povezav med udeleženci pa na lokalnem nivoju predstavlja določen model upravljanja športa. Pristojno ministrstvo je z lastnim zgledom odkrito spodbujalo nastajanje novih organizacijskih oblik v športu (javni športni zavodi), vendar pa mu lokalne skupnosti niso v celoti sledile. Zato imamo danes v Sloveniji pestro paletu različnih modelov upravljanja športa, izbira posamezne različice pa je bila odvisna od številnih dejavnikov (velikost in razvitost lokalne skupnosti, stopnja razvitosti športa, razmerje politične moči...).

Iz tabele na prejšnji strani lahko prepoznamo nekatere značilnosti trenutnega stanja na področju upravljanja in izvajanja športnih programov javnega interesa:

Birokratizacija športa: V vseh lokalnih skupnostih je načrtovanje strateških usmeritev in povezovanje vseh aktivnosti zaupano eni od organizacijskih oblik lokalne oblasti. Pristojno ministrstvo je vsem občinam, javnim zavodom in občinskim športnim zvezam v letu 2002 posredovalo navodilo v zvezi z vodenjem postopka sofinanciranja izvajalcev športnih programov v javnem interesu. V njem so opredeljene vse operativne naloge, izpostavljene pa so: sprejem letnega programa športa, sprejem meril in kriterijev za delitev proračunskih sredstev, objava in izvedba postopka javnega razpisa, podpis pogodb z izvajalci športnih programov. Za vsako od naštetih nalog je ministrstvo predvidelo tudi nosilca (MŠZŠ, 2002). V dokumentu je bila odkrito izražena tendenca po birokratizaciji športa, saj so bili kot nosilci nalog predvideni bodisi organi lokalnih oblasti bodisi javnih zavodov, civilna športna sfera pa je bila potisnjena na stran.

Po posredovanju Olimpijskega komiteja Slovenije je bil prvotni dokument deležen nekaterih dodatnih pojasnil, po katerih določene operativne naloge (priprava predloga meril in kriterijev, vodenje postopka javnega razpisa, podpis pogodb z izvajalci) lahko po pooblastilu ustreznih lokalnih organov opravlja tudi lokalna civilna športna organizacija (MŠZŠ, 2002). S tem je bila dana možnost za začetek debirokratizacije športa. Nekateri strateške in z zakonom določene naloge še naprej opravljajo pristojne službe lokalnih oblasti brez sodelovanja z drugimi subjekti v športu. Njihova »strokovna« usposobljenost je pestra. Medtem ko v večjih občinah te naloge opravljajo pristojni oddelki in znotraj njih odgovorne osebe za šport (svetovalci), pa v manjših (novonastalih) občinah lahko opazimo, da odgovornost za področje športa prevzame župan ali podžupan, ponekod je zaupana direktorju občinske uprave, finančniku ali tajnici občine, drugod pa posameznim referentom, računovodjem, administrativnim sodelavcem...

Kvaziavtonomne organizacijske oblike: Javni zavodi za šport so bili ustanovljeni v večini slovenskih mestnih občin in v delu občin s sedežem UE, kjer je šport relativno dobro razvit, obseg nalog s področja športa pa temu primerno večji. V manjših občinah je ustanavljanje javnih športnih zavodov redkost, kar je glede na razmeroma visoke stroške funkcioniranja zavodov logično.

Ustanavljanje lokalnih športnih asociacij: Lokalne športne zveze so se v mestih ohranile še kot ostanek prejšnjega političnega sistema, bolj razveseljivo pa je dejstvo, da se je civilna družba začela organizirati v manjših sredinah, kjer skuša uveljavljati svoje športne interese.

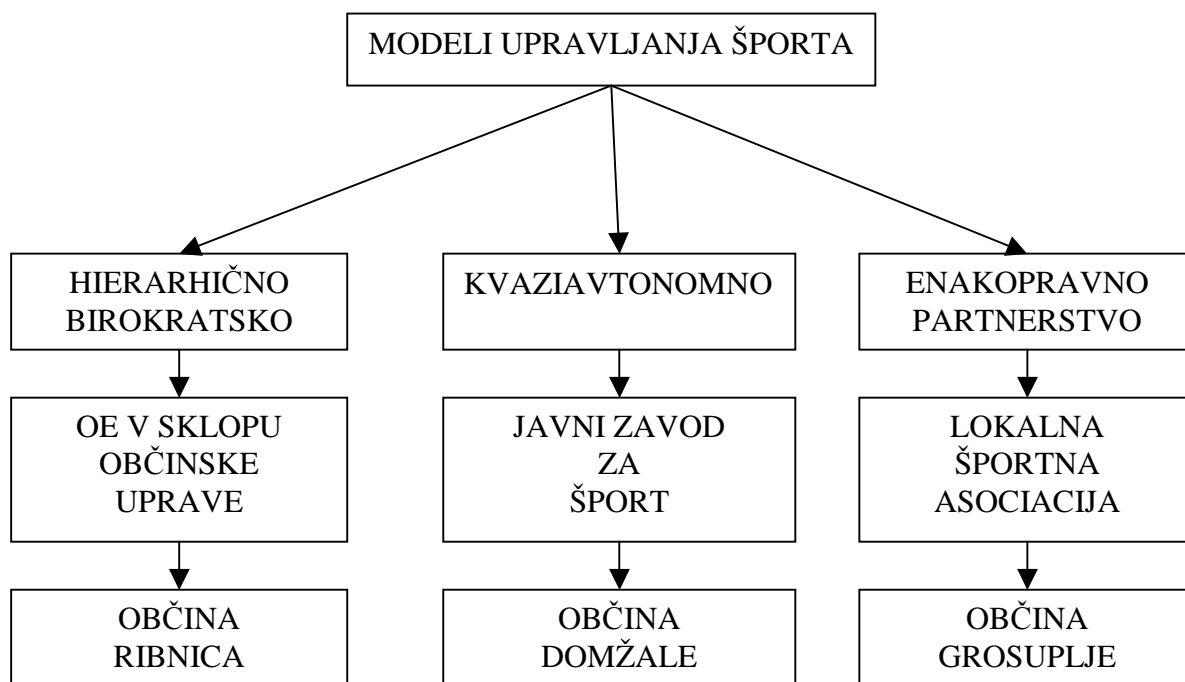
Razmerja med javnimi zavodi in športnimi zvezami: Iz zbranih podatkov sicer ni moč točno ugotoviti razmejitve pri opravljanju nalog, vendar praktične izkušnje kažejo, da sta si javni športni zavod in lokalna civilna športna asociacija v nasprotju, saj je slednja praktično povsod, kjer so ustanovljeni javni športni zavodi, v defenzivi oziroma obstaja samo na papirju.

Upravljanje in izvajanje športnih programov v javnem interesu je z vidika pristojnega ministrstva rešeno sistemsko. Če področje upravljanja in izvajanja športnih programov razumemo kot podsistem, v katerem prihaja do določenih odnosov in povezav med udeleženci v športu, lahko zatrdimo, da imamo danes na voljo vsaj tri različne načine upravljanja in sicer: birokratsko, kvaziavtonomno in upravljanje po principu enakopravnega partnerstva.

## 6.1. MODELI UPRAVLJANJA ŠPORTA V LOKALNIH SKUPNOSTIH

V prejšnjem poglavju smo ugotovili, da je pristojno ministrstvo udeležencem v športu izdalo dovolj navodil za upravljanje in izvajanje športnih programov javnega interesa. Glede upravljanja športnih objektov pa je bilo isto ministrstvo dosti bolj skopo. Lokalne skupnosti so bile tako bolj ali manj prepuščene lastni iznajdljivosti, zato so na podlagi praktičnih izkušenj nastali različni modeli upravljanja športnih objektov občinskega pomena.<sup>3</sup>

Slika 2: Modeli upravljanja športa



Vir: Lasten prikaz.

<sup>3</sup> Zavestno se odpovedujemo proučevanju modelov upravljanja športa v mestnih občinah, saj so te zaradi svoje velikosti, raznolikosti in povečanega obsega nalog v marsičem na moč podobne načinu organiziranosti športa na državnem nivoju (ločevanje upravljalne funkcije za področje športnih objektov od urejanja postopkov v zvezi s športnimi programi javnega interesa). Srednje velike in (predvsem) manjše lokalne skupnosti pa v želji in potrebi po ekonomski učinkovitosti in težnji po čim nižjih proračunskih izdatkih združujejo praktično vse naloge s področja športa (programi in objekti).



### 6.1.1. Hierarhično-birokratsko upravljanje

#### a) Osnovne značilnosti modela

##### Udeleženci

- Javni sektor: Oddelek za gospodarstvo, VVZ, šole.
- Zasebni sektor: zasebne športne organizacije (društva).
- Mešana oblika organiziranosti: Komisija za šport pri županu.

##### Izvajanje športnih programov javnega interesa

- Sofinanciranje športnih programov iz naslova javnih financ poteka preko javnega razpisa.
- Postopek javnega razpisa (zbiranje in strokovna obdelava na razpis prispelih vlog) v celoti vodi občinska uprava. Športne programe ovrednotita uslužbenca Oddelka za gospodarstvo.
- Komisija za šport skrbi za distribucijo proračunskih sredstev predvidenih za šport.
- Stopnja avtonomije civilnih športnih organizacij in razvitost partnerstva sta relativno nizki.

##### Upravljanje športnih objektov občinskega pomena

- Lokalna skupnost je lastnik pomembnejših športnih objektov.
- Centralizirano in hierarhično upravljanje z elementi podjetizacije in decentralizacije, saj je upravljanje in vodenje športnega centra (ŠC) zaupano Oddelku za gospodarstvo, nekateri manjši športni objekti se postopno predajajo v (so)upravljanje športnim organizacijam.
- Lokalni proračun je glavni vir financiranja športnih objektov.
- Del prihodkov ŠC ustvarja z oddajo športnih objektov v najem in uporabo.
- Za investicije in investicijsko vzdrževanje v celoti odgovarja občinska uprava.

#### b) Konkretni primer uporabe modela

Model upravljanja športa je v praksi uporabljen v občini **Ribnica**. Do nedavnega je bil sicer način urejanja športa drugačen, saj je obstajala visoka stopnja sodelovanja med občinsko upravo in lokalno športno asociacijo – Športno zvezo. Zaradi določenih konfliktov politične narave med predstavniki Športne zveze in županom je slednji prekinil pogodbo o upravljanju športa in za izvedbo javnega razpisa v letu 2002 v celoti pooblastil občinsko upravo. Športne organizacije se tako od leta 2002 dalje na javni razpis prijavljajo samostojno, strokovno obdelavo prispelih vlog opravlja pristojna občinska služba, ki je tudi odgovorna za interpretacijo dobljenih rezultatov javnega razpisa. Odločitev o izbiri programov sprejme Komisija za šport, ki hkrati skrbi za izvajanje določil Pravilnika o sofinanciranju športnih programov in za nadzor nad izvajanjem, imenuje pa jo župan. Sestava, naloge, pristojnosti, mandat in način dela komisije so prav tako v celoti domena župana. Trenutna sestava komisije (4 predstavniki civilne družbe, 2 občinska svetnika in 1 predstavnik občinske uprave) sicer nakazuje na možnosti aktivnejšega sodelovanja civilne športne sfere v za šport pomembnih zadevah, žal pa so njeni predstavniki v komisiji zgolj člani posameznih športnih klubov (ki jih je po lastni presoji določil župan) in med seboj niso ustrezno koordinirani, zato vpliva organizirane športne sfere praktično ni čutiti.

V letu 2004 je bil odprt prenovljen in posodobljen Športni center Ribnica (ŠC), ki je bil do prenove v lasti lokalne skupnosti in v upravljanju Športne zveze. Zaradi relativno visoke vrednosti investicije (poleg glavne dvorane in pokritega bazena obsega še sedem dodatnih pokritih vadbenih prostorov) in zaradi že omenjenih sporov med predstavniki javnega sektorja in civilne družbe je občinska uprava sprejela logično odločitev, da športnih objektov ne bo oddala v

upravljanje tretji osebi. Tako je Občina Ribnica na podlagi javnega razpisa v Oddelku za gospodarstvo zaposlila upravnika ŠC, ki je skupaj z ostalimi zaposlenimi na objektu uslužbenec občinske uprave. Po principu hierarhije je direktno podrejen županu in vodji omenjenega oddelka, stopnja njegove avtonomnosti pa je (vsaj s tega zornega kota) razmeroma nizka. Več samostojnosti ima upravitelj ŠC pri skrbi za optimalno zapolnitev vseh vadbenih prostorov, saj proste kapacitete oddaja na trgu in tako ŠC poleg zagotovljenih proračunskih sredstev del svojega dohodka ustvarja tudi na trgu. Ceno najema objektov na predlog upravitelja ŠC določa in potrjuje Oddelek za gospodarstvo. Tako pridobljena sredstva predstavljajo prihodek občinskega proračuna. Upravitelj ŠC po službeni dolžnosti svojim nadrejenim predloži plan investicij, občinska uprava pa prevzema ustrezne odločitve, pri čemer realizacija predloženega plana poteka v okviru proračunskih možnosti.

Trenutno uveljavljeni model upravljanja s športnimi objekti v občini Ribnica je prehodna faza proti vzpostavitvi primernih razmer za uveljavitev nove organizacijske oblike; načrtujejo namreč ustanovitev lokalnega zavoda za šport.

Organizirana civilna športna sfera je predvsem zaradi neugodnih družbenih razmer in zaradi neprimerne trenutne reakcije odgovornih posameznikov izgubila visoko stopnjo avtonomije pri upravljanju športa v Ribnici. Danes je neorganizirana in apatična in kot taka trenutno ni primeren partner javnemu sektorju.

### **6.1.2. Kvaziavtonomno upravljanje**

#### a) Osnovne značilnosti modela

##### Udeleženci

- Javni sektor: Oddelek za družbene dejavnosti (ODD), Zavod za šport in rekreacijo, VVZ, šole.
- Zasebni sektor: Športna zveza (ŠZ), zasebne športne organizacije (društva).
- Mešana oblika organiziranosti: Komisija za šport pri ODD.

##### Izvajanje športnih programov javnega interesa

- Sofinanciranje športnih programov iz naslova javnih financ poteka preko javnega razpisa, ki ga objavi občinska uprava.
- Postopek javnega razpisa (zbiranje in strokovna obdelava na razpis prispelih vlog) opravi javni Zavod za šport in rekreacijo, končno potrditev pa opravi Komisija za šport pri ODD.
- ODD skrbi za distribucijo proračunskih sredstev predvidenih za šport.
- Stopnja avtonomije civilnih športnih organizacij in razvitost partnerstva sta relativno nizki.

##### Upravljanje športnih objektov občinskega pomena

- Lokalna skupnost je lastnik pomembnejših športnih objektov.
- Delno decentralizirano upravljanje športnih objektov – prehodno obdobje, kjer je upravljanje in vodenje trenutno zaupano javnemu zavodu in posameznim športnim društvom.
- Lokalni proračun je glavni vir financiranja športnih objektov.
- Del prihodkov ustvarjajo upravljalci z oddajo športnih objektov v najem in uporabo.
- Investicije in investicijsko vzdrževanje na predlog javnega zavoda potrjuje občinska uprava, postopek izvedbe investicije pa vodi javni zavod.

#### b) Konkretni primer uporabe modela

V občini **Domžale** je pred ustanovitvijo javnega zavoda vse strokovne, tehnične, upravljalске in nekatere izvajalske naloge za potrebe občinskih struktur opravljala lokalna športna asociacija – Športna zveza, kar je bilo urejeno z ustrezno pogodbo. Čeprav je bil leta 2002 javni zavod ustanovljen predvsem z namenom centralizacije upravljanja športnih objektov, ki jih je občina s posebnim sklepom leta 2000 imenovala za športne objekte občinskega pomena, pa je s soglasjem Športne zveze javni zavod prevzel tudi upravljalске naloge s področja upravljanja športnih programov javnega interesa. Tako sta skrb za izvajanje določil Pravilnika o sofinanciranju športnih programov in tehnični nadzor nad izvajanjem športnih programov zaupana javnemu zavodu. Vloga Športne zveze se je s tem močno zmanjšala, tako da praktično obstaja samo še na papirju. Komisija za šport pri ODD, ki skrbi za končno potrditev športnih programov, je sestavljena iz treh predstavnikov civilne športne sfere ter po enega predstavnika javnega zavoda in ODD.

Trenutno je upravljanje športnih objektov zaupano posameznim športnim organizacijam (društvom) in javnemu zavodu, vendar se prehodno obdobje, po katerem bodo vsi športni objekti občinskega pomena prešli pod upravljanje javnega zavoda, izteče v letu 2007. Del prihodkov, ki ga upravljalci ustvarijo z oddajanjem športnih objektov v najem in uporabo, se prikazuje kot njihov lastni prihodek, vendar ceno za najem objektov določa občinska uprava na predlog javnega zavoda. Strokovne odločitve o investicijah in investicijskem vzdrževanju športnih objektov so zaupane javnemu zavodu, ki pripravlja dokumentacijo za obravnavo na občinskem svetu. V kolikor so investicijske odločitve potrjene, celoten postopek od začetka do dokončanja investicije izvaja javni zavod.

Svet zavoda kot njegov najvišji organ je sestavljen iz štirih predstavnikov lokalne skupnosti oziroma ustanovitelja, dveh predstavnikov civilne športne sfere in enega predstavnika zaposlenih v javnem zavodu. Pri tem velja omeniti posebno določilo, po katerem sta predsednik in podpredsednik sveta zavoda iz vrst civilne športne sfere. Imenovanje direktorja zavoda se opravi v svetu zavoda, soglasje k imenovanju pa da občinski svet.

Javni zavod za šport in rekreacijo je tipični predstavnik kvaziavtonomne športne organizacije, ki ima na svojem lokalnem področju monopolni položaj. Civilna športna sfera s takšnim modelom upravljanja soglašča, trenutna učinkovitost in nekonfliktnost modela pa nakazujeta na predhodno sklenjen politični kompromis med javnimi in zasebnimi interesi.

### **6.1.3. Enakopravno partnerstvo**

#### a) Osnovne značilnosti modela

##### Udeleženci

- Javni sektor: Oddelek za družbene dejavnosti, VVZ, šole.
- Zasebni sektor: Zveza športnih organizacij (ZŠO), zasebne športne organizacije (društva).
- Mešana oblika organiziranosti: Komisija za izbor na javni razpis prispelih vlog.

### Izvajanje športnih programov javnega interesa

- Sofinanciranje športnih programov iz naslova javnih financ poteka preko javnega razpisa, ki ga objavi občinska uprava.
- Postopek javnega razpisa (zbiranje in strokovna obdelava na razpis prispelih športnih programov) opravi lokalna (ZŠO), končni izbor pa opravi posebna tričlanska komisija.
- ZŠO po pooblastilu župana skrbi za distribucijo proračunskih sredstev predvidenih za šport, za izvajanje določil Pravilnika o sofinanciranju športnih programov in za nadzor nad izvajanjem športnih programov.
- Stopnja avtonomije civilnih športnih organizacij in razvitost partnerstva sta relativno visoki.

### Upravljanje športnih objektov občinskega pomena

- Lokalna skupnost je lastnik pomembnejših športnih objektov.
- Delno decentralizirano upravljanje športnih objektov, kjer je upravljanje in vodenje zaupano ZŠO in nekaterim športnim društvom.
- Lokalni proračun je glavni vir financiranja športnih objektov.
- Del prihodkov ustvarjajo upravljalci z oddajo športnih objektov v najem in uporabo.
- Večje investicije na predlog ZŠO potrjuje lokalna skupnost, manjši investicijski posegi pa so v celoti zaupani ZŠO.

### b) Konkretni primer uporabe modela

Za občino **Grosuplje**, kjer je uveljavljen opisani model upravljanja športa, velja ugotovitev, da je ena tistih redkih slovenskih občin, ki v procesu tranzicije ni uveljavljala bistvenih sprememb na področju upravljanja športa. Relativno dobro organizirana civilna športna sfera in ugodna (športu naklonjena) družbeno politična klima sta bila ključna razloga, da je danes v Grosupljem model športa izredno učinkovit in uspešen, lokalna športna asociacija pa tvoren dejavnik v razvoju športa, saj je bila v danem trenutku edini primerni partner občini.

Javni razpis za izvajanje sofinanciranja programov športa vsako leto objavi ustrezna občinska služba, od tod naprej pa je ves postopek praktično v celoti zaupan lokalni športni asociaciji – Zvezi športnih organizacij. Strokovni delavec ZŠO namreč obdela na razpis prispelle prijave. Izbor športnih programov na predlog ZŠO opravi posebna tričlanska občinska komisija, ki jo imenuje župan, in ki jo sestavljajo predstavnik občinskega sveta, načelnik ODD in zunanji strokovni sodelavec s področja športa (strokovni delavec ZŠO). Občina Grosuplje potem z vsemi izvajalci podpiše ustrezne pogodbe, kjer kot tretji partner nastopa ZŠO. Tehnični nadzor nad izvajanjem športnih programov je v celoti prepuščen strokovnemu delavcu ZŠO.

V letu 1999 je občinski svet na osnovi določil Zakona o športu sprejel Sklep o določitvi športnih objektov za objekte občinskega pomena, pozneje pa še Odlok o načinu upravljanja in oddajanja v uporabo ŠD Brinje, s čimer je postavil trdne temelje za sedanji model upravljanja športnih objektov. Po tem odloku s športnimi objekti upravlja ZŠO, izvzeta sta le dva specifična športna objekta v lasti Občine (teniška igrišča upravlja lokalni teniški klub, strelišče pa lokalno strelsko društvo). Kako visoko stopnjo zaupanja s strani lokalne skupnosti uživa ZŠO, je moč zaznati tudi po tem, da so vsi ostali pokriti športni objekti (šolske telovadnice) vsak dan po določeni uri dani v upravljanje in na razpolago ZŠO. Finančno je ZŠO povsem neodvisna, skupščina kot njen

najvišji organ pa celo avtonomno razporeja proračunska sredstva za manjše investicijske posege (do 10 mio SIT). Partnerski odnos med Občino in ZŠO je opredeljen v posebni pogodbi, ki je bila podpisana v letu 2000. Danes ima pogodba praktično značaj koncesijske pogodbe.

## **7. PROBLEM UPRAVLJANJA ŠPORTA V OBČINI KAMNIK**

### **7.1. KRONOLOŠKI PREGLED UPRAVLJANJA ŠPORTA**

Pred drugo svetovno vojno je Kamnik, s tedaj zgrajenimi in vzdrževanimi športnimi objekti, veljal za eno naprednejših športnih mest. Takratni upravljalec in lastnik športne infrastrukture je bilo sindikalno športno društvo. Razmere so se postopno spreminjale, vendar vseskozi v škodo športa. Lahko rečemo, da je z vidika upravljanja s športnimi objekti Občina Kamnik preizkusila številne modele, a na koncu pristala pri najbolj neprimernem.

Dejstvo je, da skozi celotno obravnavano časovno obdobje lokalni politični veljaki (kateregakoli obdobja) niso imeli izoblikovane konsistentne politike športa, saj so ključni športni objekti praktično razpršeni po celi občini, kot zadnje v nizu posodobitev športne infrastrukture pa beležimo izgradnjo večnamenske športne dvorane, ki datira daleč nazaj v leto 1980. V tem času so bili ključni športni objekti zaupani posameznim športnim društvom, le športno dvorano je upravljal osnovna šola. Leta 1982 je prišlo do prvega poskusa zniževanja stroškov vodenja in centralizacije upravljanja, saj je bil med Komunalnim podjetjem (takratno družbeno podjetje, danes delniška družba), Občino Kamnik in pretežnimi uporabniki (osnovna šola, lokalna športna asociacija) podpisan samoupravni sporazum o vzdrževanju in upravljanju s športnimi objekti v občini Kamnik.

Po lokalnih volitvah v letu 1990 je prišlo do bistvenih političnih sprememb. Tako je takratni izvršilni organ lokalne oblasti s sklepom predal ključne športne objekte v občini v upravljanje reprezentativnemu predstavniku organizirane lokalne civilne športne sfere – Športni zvezi občine Kamnik. To je bila druga oblika centraliziranega upravljanja športnih objektov in hkrati prva in doslej edina, ko so z objekti razpolagali športni delavci. Osnovna in najpomembnejša napaka tega obdobja je bila, da predstavniki Športne zveze s predstavniki izvršne oblasti niso uspeli deklarativno urediti načina in višine sofinanciranja športnih objektov. Ker je bilo Športni zvezi v tem obdobju tudi v celoti zaupano upravljanje športnih programov, lahko ugotovimo, da je bil model upravljanja športa v Kamniku v obdobju 1991-1994 zelo blizu današnjim tendencam ustvarjanja enakopravnega partnerstva med javnim in zasebnim sektorjem. Postopna, a odločna rušitev modela, se je začela s spremembo političnih razmerij (lokalne volitve) in s sprejetjem Zakona o športu in Nacionalnega programa športa. Začrtane so bile nove smeri v načinu upravljanja športa, saj je država »uzakonila« ponovno birokratizacijo upravljanja športnih programov in ponovno nacionalizacijo športnih objektov. V obdobju od leta 1998 do 2000 je občinski svet občine Kamnik sprejel ustrezne pravnoformalne dokumente (Pravilnik o sofinanciranju športnih programov v občini Kamnik, Sklep o imenovanju športnih objektov za objekte občinskega pomena – oba v letu 1998), s katerimi je odvezel pristojnosti lokalni športni

asociaciji tako na področju upravljanja s športnimi objekti kot na področju upravljanja športnih programov. Danes ima Občina Kamnik na podlagi javnega razpisa podpisane pogodbe z različnimi (parcialnimi) upravljalci športnih objektov občinskega pomena, kar predstavlja popolno decentralizacijo upravljanja, naloge s področja upravljanja športnih programov javnega interesa pa praktično v celoti opravlja občinski upravni organ, ki je zadolžen za šport (svetovalka za šport in javna dela pri Oddelku za družbene dejavnosti), kar pomeni birokratizacijo tega segmenta športa.

## 7.2. UVELJAVLJENI MODEL UPRAVLJANJA ŠPORTA

Občina Kamnik ima danes svoj specifičen model upravljanja športa.

### a) Osnovne značilnosti modela

#### Udeleženci

- Javni sektor: Oddelek za družbene dejavnosti (svetovalka za šport), VVZ, šole.
- Zasebni sektor: Športna zveza (ŠZ) in zasebne športne organizacije (društva).

#### Izvajanje športnih programov javnega interesa

- Sofinanciranje športnih programov iz naslova javnih financ poteka preko javnega razpisa, ki ga objavi občinska uprava.
- Postopek javnega razpisa (zbiranje in strokovna obdelava na razpis prispelih športnih programov in končni izbor) v celoti opravi občinska uprava.
- Popoln nadzor nad distribucijo proračunskih sredstev predvidenih za šport je v rokah občinske uprave, ki hkrati skrbi za izvajanje določil Pravilnika o sofinanciranju športnih programov in za tehnični nadzor nad izvajanjem športnih programov.
- Stopnja avtonomije lokalne športne organizacije in razvitost partnerstva je izredno nizka.

#### Upravljanje športnih objektov občinskega pomena

- Lokalna skupnost je lastnik pomembnejših športnih objektov.
- Popolna decentralizacija upravljanja športnih objektov, kjer je upravljanje in vodenje zaupano nekaterim športnim društvom in osnovnim šolam.
- Lokalni proračun je glavni vir financiranja športnih objektov.
- Del prihodkov ustvarjajo upravljalci z oddajo športnih objektov v najem in uporabo. Ceno najema po občinskem pravilniku za vse športne objekte določa občinska uprava. Tako pridobljena sredstva predstavljajo prihodek upravljalca.
- Za investicije in investicijsko vzdrževanje v celoti odgovarja občinska uprava.

### b) Splošna ugotovitev

V primeru Kamnika gre praktično za prepletanje dveh različnih modelov upravljanja. Pri upravljanju športnih programov javnega interesa se lokalna skupnost poslužuje centralistično-birokratskega modela, kjer so vse naloge (regulacija, distribucija, nadzor) zaupane občinski upravi. Povezovanja z lokalno športno organizacijo praktično ni, saj ta ne sodeluje v procesu upravljanja športa. Zaupane so ji le nekatere izvajalske naloge.

Model upravljanja športnih objektov v občini Kamnik je do popolnosti decentraliziran, čeprav beseda decentralizacija v tem primeru ni najbolj na mestu. Bolj bi ustrezala oznaka

dezorganizacija oziroma anarhija, stanje pa je posledica dolgoletnega nenačrnega reševanja problemov na tem področju. Še več, decentralizirano obliko upravljanja in vzdrževanja športnih objektov gre razumeti bolj kot reševanje problematike brez predhodno pripravljenega koncepta (po principu »divide et impera«), kot pa za načrtno, racionalno in preudarno vodenje lokalne športne politike. Investicijska politika na področju športa je v pristojnosti občinske uprave, a je žal popolnoma nekonsistentna. Vsekakor bi se lokalna skupnost morala zavedati odgovornosti, ki jo pred njo postavlja funkcija lastništva.

V prihodnosti bi morala lokalna skupnost predvsem določiti vsaj minimalni (še sprejemljivi) finančni okvir, ki bo zadovoljeval javni interes na področju športa v občini Kamnik. Prav zaradi alarmantnega trenutnega stanja na področju upravljanja športnih objektov v nadaljevanju ponujenih nekaj variant, kako bi voz, ki sliši na besedo šport, potisnili iz kamniškega blata.

## **8. VREDNOSTNA ANALIZA NEKATERIH MOŽNOSTI UPRAVLJANJA ŠPORTNIH OBJEKTOV**

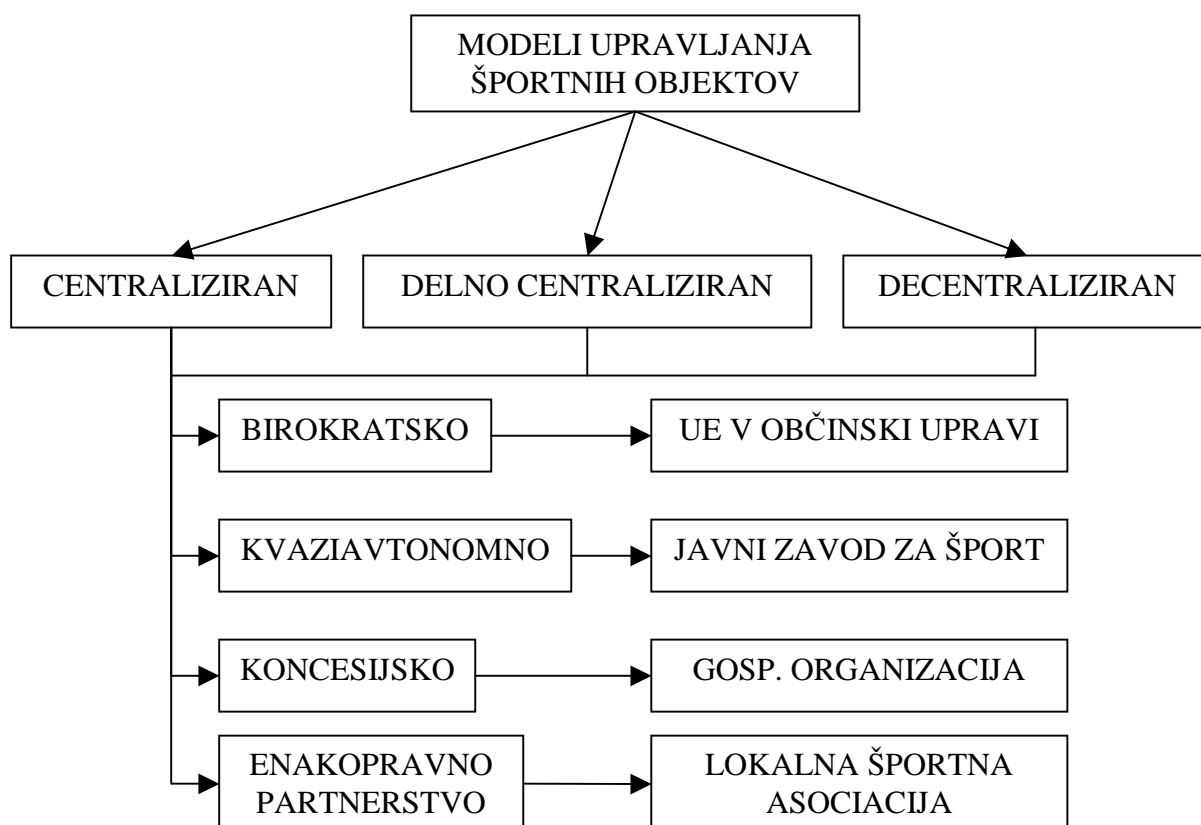
Razvitost športa, trenutne politične razmere in nekatere objektivne okoliščine so v slovenskem športnem prostoru narekovale oblikovanje bolj ali manj ustreznih organizacijskih oblik upravljanja športa. V nadaljevanju poglavja so prikazane nekatere možnosti upravljanja športnih objektov v lokalni skupnosti, pri čemer je upoštevana *predpostavka*, da lokalna oblast upravljanje in izvajanje športnih programov javnega interesa (priprava letnega programa športa, vodenje postopka javnega razpisa, izvajanje Pravilnika za sofinanciranje športnih programov in nadzor nad izvajanjem športnih programov javnega interesa) na podlagi enakopravnega partnerskega odnosa (pogodba) zaupa lokalni športni asociaciji. Občina še naprej opravlja naloge strateškega pomena in zagotavlja financiranje športnih programov javnega interesa.

### **8.1. MODEL CENTRALIZIRANEGA UPRAVLJANJA**

Model temelji na predpostavki, da bodo vsi športni objekti v lasti Občine Kamnik podvrženi enovitemu in enotnemu upravljanju, vodenju in vzdrževanju. Upravljanje objektov je zaupano enemu gospodarskemu subjektu (pravni osebi). Možne so naslednje organizacijske oblike:

- V okviru Občine se ustanovi posebna služba zadolžena za upravljanje športnih objektov (režijski obrat oziroma pododdelek).
- Občina ustanovi javni zavod za vzdrževanje športnih objektov (kot soustanovitelji lahko nastopajo tudi drugi zainteresirani subjekti).
- Občina podpiše ustrezno (koncesijsko) pogodbo z gospodarskim subjektom (ustrezno usposobljeno in za tovrstno dejavnost registrirano podjetje).
- Občina podpiše vsebinsko ustrezno pogodbo s pravno osebo s področja športa (predstavniki organizirane civilne športne sfere).

Slika 3: Možni modeli upravljanja športnih objektov v lokalni skupnosti<sup>4</sup>



Vir: Lasten prikaz.

### 8.1.1. Upravljanje športnih objektov v sklopu občinske uprave

Organizacijska oblika upravljanja športnih objektov v sklopu občinske uprave je v slovenski praksi razmeroma redko uporabljena rešitev.

Z vidika stopnje tehnične učinkovitosti bi bila izbira takšne organizacijske rešitve verjetno najbolj racionalna poteza. Zagotovljena je visoka stopnja centralizacije, hierarhični odnosi določajo mesto in vlogo vseh in vsakogar v organizaciji. Uslužbenci (vodja, administrativni, strokovno-tehnični kader) so neposredno odgovorni občinski upravi (županu ali kateremu od vodij obstoječih oddelkov; npr. ODD, oddelek za gospodarstvo). S tem je omogočeno tako enovito in enotno izvajanje vseh operativnih nalog kot tudi neposreden nadzor nad izvajanjem. Strateške in operativne naloge se izvajajo znotraj ene organizacije. Dejstvo, da organizacijska enota deluje znotraj občinske uprave, omogoča tudi direktno prijavljanje na javne razpise za državna sredstva in sredstva fundacij.

<sup>4</sup> Pri delno decentraliziranih in popolnoma decentraliziranih načinih upravljanja športnih objektov so načeloma lahko uporabljene vse organizacijske oblike, kot so navedene pri centraliziranemu načinu, vprašljiva pa je predvsem ekonomska učinkovitost teh modelov, saj se z »drobljenjem« nalog povečujejo skupni stroški upravljanja.



Tabela 3: Vrednostna analiza modela birokratskega upravljanja športnih objektov

<p><b>PREDNOSTI</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Visoka stopnja centralizacije upravljanja omogoča visoko stopnjo učinkovitosti,</li> <li>- enotno izvajanje operativnih nalog,</li> <li>- učinkovit in direkten nadzor.</li> </ul>	<p><b>SLABOSTI</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Večje število zaposlenih v javni upravi,</li> <li>- neodzivnost na potrebe okolja,</li> <li>- visoki stroški so direktni strošek proračuna ,</li> <li>- popolna prevlada javnega sektorja,</li> <li>- zasebni sektor nima vpliva na družbena dogajanja.</li> </ul>
<p><b>PRILOŽNOSTI</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Uvajanje podjetizacija dolgoročno spreminja razmerje med proračunskimi in drugimi prihodki,</li> <li>- direktno prijavljanje na razpise za sredstva države, fundacije.</li> </ul>	<p><b>NEVARNOSTI</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Uvajanje managerskih metod kot tendenca po spremembi organizacijske oblike,</li> <li>- apatičnost, pasivnost in možnost prenehanja delovanja zasebnih športnih organizacij.</li> </ul>

Vir: Lasten prikaz.

Glede na trenutne razmere (splošni trend zmanjševanja števila zaposlenih v javnem sektorju) bi bila ustanovitev takšne organizacijske enote vprašljiva predvsem zaradi nujnega dodatnega zaposlovanja v občinski upravi. Takšno dejanje bi bilo (vsaj) politično nesprejemljivo. Visoka koncentracija moči in izvajanja tako strateških kot operativnih nalog s področja upravljanja športnih objektov ob pomanjkanju poti in kanalov za pridobivanje ustreznih zunanjih informacij vodi v samozadostnost in zaprtost organizacije, s čimer pride do togosti in neodzivnosti in posredno do spoznanja, da organizacijska enota postane sama sebi namen.

Stroški vzdrževanja organizacijske enote so relativno visoki in v celoti bremenijo javne finance. Od iznajdljivosti in od stopnje samostojnosti, ki jo vodji enote zaupajo vodilne občinske strukture, v veliki meri postane odvisna višina lastnih prihodkov enote. Uvajanje managerskih metod v smislu podjetizacije javnega sektorja v sebi nosi zemetke rušenja, saj se pojavljajo tendence po samostojnosti.

Javni sektor v tem primeru prevladuje nad zasebnim, saj je v svoji samozadostnosti neodziven na zahteve športnega okolja. Civilna družba na delovanje organizacijske enote nima nikakršnega vpliva, zato obstaja velika nevarnost apatije in možnosti prenehanja delovanja nekaterih zasebnih (društvenih) športnih organizacij.

### 8.1.2. Javni zavod za upravljanje športnih objektov

Javni zavod za šport je v slovenski praksi najpogostejša organizacijska oblika urejanja problematike športa po sprejemu Zakona o športu. Z upoštevanjem splošne predpostavke (upravljanje športnih programov je zaupano Športni zvezi) predvidevamo, da lokalna skupnost javni zavod ustanovi izključno za potrebe upravljanja športnih objektov.

Predvsem je pomembna sestava sveta javnega zavoda kot njegovega najvišjega organa. Zaradi čim bolj enakopravnih odnosov med lokalnimi oblastmi, lokalno športno asociacijo in

zaposlenimi v javnem zavodu predlagamo sestavo sveta v naslednjem razmerju: 3 predstavniki lokalne oblasti oziroma ustanovitelja, 3 predstavniki lokalne športne asociacije kot predstavnice izvajalcev športnih programov in 3 predstavniki zaposlenih v svetu javnega zavoda, pri čemer naj bi bil predsednik sveta javnega zavoda iz vrst civilne športne sfere. Ob imenovanju direktorja javnega zavoda bi morala k odločitvi sveta javnega zavoda svoje soglasje (mnenje) dati tako lokalna oblast (občinski svet ali župan) kot civilna športna sfera (Športna zveza), seveda pa ne gre zapostaviti tudi zaposlenih. Vsakršno drugačno razmerje skriva nevarnosti prevlade interesov enega partnerja nad preostalima dvema.

Javni zavod za upravljanje s športnimi objekti je z vidika tehnične učinkovitosti sistema zelo ustrezna organizacijska oblika. Preko hierarhičnih odnosov v organizaciji je omogočena učinkovita priprava in izvajanje vseh operativno tehničnih nalog. Skrb za legitimno poslovanje mora v prvi vrsti preko učinkovitega nadzora prevzeti ustanovitelj javnega zavoda, zato ni odveč zahteva po transparentnosti poslovanja. Med pomembne naloge, ki jih mora ustanovitelj zaupati javnemu zavodu, štejemo tudi pripravo strokovno tehničnih podlag za sprejemanje strateških usmeritev na področju upravljanja s športnimi objekti ter celovito izvajanje nalog s področja posodabljanja športnih.

Tabela 4: Vrednostna analiza modela kvaziavtonomnega upravljanja športnih objektov

<p><b>PREDNOSTI</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Relativno visoka učinkovitost upravljanja,</li> <li>- enovito izvajanje operativni del,</li> <li>- relativno učinkovit nadzor nad poslovanjem,</li> <li>- transparentnost poslovanja zagotavlja legitimnost modela.</li> </ul>	<p><b>SLABOSTI</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Visok delež proračunskih sredstev za funkcioniranje,</li> <li>- monopolni položaj javnega zavoda nasproti ostalim organizacijskim oblikam.</li> </ul>
<p><b>PRILOŽNOSTI</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Uvajanje podjetizacije zagotavlja konstanten delež lastnih prihodkov,</li> <li>- vzpostavitev enovitega sistema upravljanja dolgoročno pomeni vzpostavitev konsistentne športne politike,</li> <li>- direktno prijavljanje na razpise za sredstva države, fundacije.</li> </ul>	<p><b>NEVARNOSTI</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Prevlada enega partnerja nad preostalimi,</li> <li>- zavod kot podaljšana roka ustanovitelja – prevlada političnih interesov,</li> <li>- pasivnost civilne sfere v sistemu odločanja,</li> <li>- pasivnost in objektivna nezmožnost artikuliranja lastnih interesov,</li> <li>- pomanjkanje kreativnosti uslužbencev javnega zavoda,</li> <li>- ogroženost javnega interesa in prevlada zasebnih interesov določenih skupin.</li> </ul>

Vir: Lasten prikaz.

Ustanovitelj javnega zavoda mora zagotavljati relativno visok delež sredstev lokalnega proračuna za funkcioniranje organizacije, tako da je v strukturi prihodkov le-ta zagotovo daleč najvišji. Višina drugih prihodkov javnega zavoda je odvisna od managerskih sposobnosti

direktorja in od stopnje samostojnosti, ki mu je dana s strani ustanovitelja. Ravnotežje interesov se lahko ohranja samo v primeru enakopravnega sodelovanja javnega in zasebnega dela, v nasprotnem pa s porušenjem ravnotežja pride do nevarnosti prevlade enega sektorja nad preostalima.

### 8.1.3. Koncesijska pogodba z gospodarskim subjektom

Podobna organizacijska oblika je bila v osemdesetih letih prejšnjega stoletja v kamniški praksi že uporabljena. Lokalna skupnost ima možnost, da izvede postopek, po katerem izbranemu ponudniku podeli koncesijo za upravljanje športnih objektov, pri čemer v koncesijski pogodbi opredeli vse ključne zadeve.

Tabela 5: Vrednostna analiza modela koncesijskega upravljanja športnih objektov

<p><b>PREDNOSTI</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Visoka učinkovitost upravljanja, vodenja in nadzora,</li> <li>- z vidika lokalne skupnosti so stroški za funkcioniranje nižji kot pri zavodu.</li> </ul>	<p><b>SLABOSTI</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Lokalna skupnost nima direktnega nadzora nad upravljanjem gospodarskega subjekta,</li> <li>- presežek prihodkov nad odhodki, koncesionar kanalizira v druge posle,</li> <li>- lokalna skupnost izgublja vlogo pri upravljanju športnih objektov,</li> <li>- popolna odsotnost vpliva civilne sfere.</li> </ul>
<p><b>PRILOŽNOSTI</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dolgoročno stabiliziranje višine sredstev lokalnega proračuna za športne objekte,</li> <li>- neposredno povečevanje deleža lastnih prihodkov,</li> <li>- uvajanje novih športnih in drugih programov.</li> </ul>	<p><b>NEVARNOSTI</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Profitni motiv marginalizira podjetnikovo skrb za optimalno vzdrževanje objektov,</li> <li>- odsotnost vpliva civilne sfere, postopno zmanjševanje zasedenosti objektov z javnimi športnimi programi in prevlada zasebnega nad javnim interesom,</li> <li>- neformalno dogovarjanje koncesijskih razmerij,</li> <li>- ohranjanje monopolnega, privilegiranega položaja koncesionarja po končanem koncesijskem obdobju.</li> </ul>

Vir: Lasten prikaz.

Interes za podelitev koncesije lahko upraviči z učinkovitim upravljanjem z javno lastnino ter relativno nizkimi stroški funkcioniranja sistema, ki se na dolgi rok stabilizirajo. Gospodarski subjekt se za vlogo koncesionarja poteguje predvsem zaradi razmeroma konstantnih javnih prihodkov, saj področje upravljanja športnih objektov z ustrezno proračunsko finančno podporo ni podvrženo visokim tveganjem. S primernim podjetniškim pristopom se ustvarjajo možnosti za realizacijo dodatnega lastnega prihodka. Ekonomska učinkovitost (racionalnost) gospodarskega subjekta je relativno visoka, saj temeljni motiv ostaja profit. V stremljenju po njegovem

povečevanju se iščejo dodatni viri financiranja, v športnih objektih pa se uvajajo novi športni in drugi programi (polna zasedenost objektov je osnovno vodilo gospodarskega subjekta).

Ker je gospodarski subjekt samostojna pravna oseba, se možnost lokalne skupnosti na vpliv pri odločanju in neposrednem nadzoru poslovanja bistveno zmanjša.

Profitni motiv spodbuja upravljalca k povečevanju dohodka, vendar se presežki prihodkov nad odhodki prelivajo v zasebni sektor. Sočasno lokalna skupnost izgublja vlogo pri upravljanju športnih objektov, zato dolgoročno obstaja nevarnost, da bo koncesionar zanemaril optimalno vzdrževanje športnih objektov, kar bo rezultiralo v slabo vzdrževanih športnih objektih ob koncu koncesijskega obdobja. Še bolj ta nevarnost prihaja do izraza ob dejstvu, da so civilne športne organizacije, ki pretežno uporabljajo športne objekte, popolnoma izločene iz sistema soupravljanja. Njihova odsotnost in objektivna nezmožnost vplivanja na odločitve pa postopno vodita v zmanjševanje zasedenosti športnih objektov s programi javnega značaja. S tem se odpira prostor za druge (zasebne) programe in pojavlja se nevarnost ogroženosti javnega interesa.

Pri podeljevanju koncesij in ohranjanju koncesijskih razmerij pa po drugi strani vseskozi obstaja objektivna nevarnost predhodnega neformalnega dogovarjanja aranžmajev in ohranjanja monopolnega položaja koncesionarja ob končanem koncesijskem obdobju.

#### **8.1.4. Upravljalška pogodba z organizirano športno sfero**

Tudi takšna oblika upravljanja športnih objektov je v pretekli kamniški praksi na nek način že obstajala. Z vidika uveljavljanja enakopravnega partnerskega odnosa med lokalno skupnostjo in organizirano civilno športno sfero se kot primerna organizacijska oblika upravljanja športnih objektov pojavlja možnost sklenitve »upravljalške« pogodbe med lokalno skupnostjo in lokalno športno zvezo. Ustrezna vsebinska določila pogodbe omogočajo vzpostavitev enakopravnega partnerskega odnosa, pri čemer lokalna skupnost prvenstveno zagotavlja proračunska sredstva (nižja kot pri javnem zavodu in režijskem obratu in verjetno višja kot pri koncesijski pogodbi).

Športna zveza je kot legitimni predstavnik izvajalcev športnih programov zainteresirana za optimalno izrabo vseh razpoložljivih kapacitet v športnih objektih, pri čemer po dogovoru daje prednost tistim športnim programom, ki so v javnem interesu. Pomembno je tudi dejstvo, da se morebitni presežek prihodkov nad odhodki samo v tej organizacijski obliki zagotovo nameni nazaj v šport, saj je upravljanje športa in zagovarjanje interesov športa osnovno poslanstvo predstavnikov civilne športne asociacije. Uvajanje nekaterih podjetniških metod lahko dolgoročno močno spremeni razmerje med proračunskimi in lastnimi prihodki organizacije, čeprav z veliko verjetnostjo trdimo, da bo proračunsko financiranje še dolgo časa prevladovalo kot način zagotavljanja sredstev za športne objekte. Lokalna skupnost bi morala izvedbo vseh operativno tehničnih nalog prepustiti Športni zvezi, strateške odločitve v zvezi s konsistentnim razvojem posodabljanja športnih objektov pa bi morale biti na predlog in ob soglasju Športne zveze sprejete v organih lokalne skupnosti.

Tabela 6: Vrednostna analiza modela upravljanja športnih objektov na osnovi enakopravnega partnerstva

<p><b>PREDNOSTI</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Partnerski odnos in večja stopnja zaupanja obeh partnerjev,</li> <li>- relativno nizek delež proračunskih sredstev za upravljanje športnih objektov,</li> <li>- skrb za optimalno izrabo kapacitet,</li> <li>- presežek prihodkov nad odhodki se vrača nazaj v šport.</li> </ul>	<p><b>SLABOSTI</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ni neposrednega nadzora nad delovanjem športne organizacije,</li> <li>- zloraba partnerskega položaja in prevlada zasebnih interesov nad javnimi,</li> <li>- neposredna prijava na javne razpise državnega značaja ni možna.</li> </ul>
<p><b>PRILOŽNOSTI</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Možnost povečevanja lastnih prihodkov in dolgoročne spremembe strukture prihodkov,</li> <li>- sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem vodi do celovitih in usklajenih Rešitev.</li> </ul>	<p><b>NEVARNOSTI</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Prevlada zasebnih interesov nad javnimi.</li> </ul>

Vir: Lasten prikaz.

Model ni brez slabosti, med njimi naj izpostavimo dejstvo, da lokalna skupnost nima neposrednega nadzora nad upravljanjem objektov, saj je Športna zveza pravna oseba zasebnega prava, njene vodilne organe pa volijo predstavniki športnih organizacij, ki so jo ustanovile in jo sestavljajo. Obstaja tudi nevarnost prevlade zasebnega interesa nad javnim (npr. pri odločanju o strateških odločitvah v ospredje lahko pridejo takšne odločitve, kot je gradnja splošno manj pomembnega športnega objekta, ki nikakor ne predstavlja javnega interesa) in pa dejstvo, da se po veljavni zakonodaji športna organizacija, če ni lastnik športnih objektov, ne more direktno prijavljati na razpise državnega značaja.

## 8.2. MODEL DELNO DECENTRALIZIRANEGA UPRAVLJANJA

Model delne decentralizacije temelji na predpostavki, da bo lokalna skupnost upravljanje z ekonomskega vidika uspešnih športnih objektov zaupala enemu upravljalcu, druge pa bo obravnavala parcialno. Razloga za uvedbo delne decentralizacije sta dva.

Prvi je ekonomske narave, saj je analiza poslovanja športnih objektov v obdobju zadnjih petih let pokazala, da trije športni objekti skozi celotno proučevano obdobje poslujejo negativno. Ekonomska logika veleva, da je potrebno nerentabilne enote izločiti.

Drugi razlog je vsebinski, saj je potrebno upoštevati naravo športa. Vsi ti športni objekti so specifični, zgrajeni zgolj za eno športno panogo, tako da je multidisciplinarnost praktično izključena. Klubi, ki trenutno upravljajo z objektom, so se z njim poistovetili, vanj so vložili ogromno lastnega prostovoljnega dela in energije. Objekt pretežno uporabljajo za izvajanje lastne osnovne dejavnosti, zato ga ne oddajajo in tako ne prikazujejo tovrstnih lastnih prihodkov.

Model delno decentraliziranega upravljanja predvideva enovito vodenje treh finančno najpomembnejših športnih objektov. Katera od organizacijskih oblik bo izbrana (enota znotraj občinske uprave, javni zavod, koncesijska pogodba z gospodarskim subjektom ali upravljalna pogodba z lokalno športno organizacijo), je odvisno od proučitve primerjalnih prednosti, še bolj pa od trenutnega razmerja političnih moči v lokalnem parlamentu. Za preostale (specifične) športne objekte pa predlog upošteva podpis upravljalne pogodbe s pretežnimi uporabniki – zasebno športno organizacijo oziroma športnim društvom, ki je pretežni koristnik objekta.

Med prednostmi modela velja omeniti povečano decentralizacijo upravljanja, večji vpliv civilne društvene sfere, nižja potrebna proračunska sredstva za osnovno funkcioniranje objektov in večjo verjetnost, da bodo upravljalci specifičnih športnih objektov še naprej ohranjali svoje osnovno poslanstvo. Različna podjetniška sposobnost upravljalcev bo dolgoročno vplivala na strukturo prihodkov ustvarjenih na posameznih objektih, hkrati pa model z ovrednotenjem prostovoljnega dela nudi priložnost za postopno zniževanje javnih izdatkov.

Med slabostmi je potrebno navesti bistveno manjšo učinkovitost in preglednost modela kot celote, z razdelitvijo upravljanja na več upravljalcev pa lokalna skupnost vnaprej priznava ločeno obravnavanje objektov in ruši vzpostavljen enovit sistem vodenja lokalne politike vzdrževanja. Manjši upravljalci se lahko pretirano ukvarjajo z upravljalskimi nalogami in začno zanemarjati svojo osnovno dejavnost, še več: del javnih sredstev, ki jih prejemajo iz naslova izvajanja športnih programov v javnem interesu, začno usmerjati v vzdrževanje objekta. Verjetnost prevlade zasebnih interesov nad javnimi je izredno velika, hkrati pa ima nestrokovno upravljanje lahko dolgoročno velike finančne posledice za lastnika (saniranje nastale škode). Selektivni pristop k upravljanju športnih objektov dopušča tudi nevarnost neenakomernega razvoja celotne športne infrastrukture.

### 8.3. MODEL POPOLNOMA DECENTRALIZIRANEGA UPRAVLJANJA

Model je v občini Kamnik trenutno uporabljen in zanj je že bilo ugotovljeno, da ni primeren. Predstavljen je le kot ena od potencialnih možnih rešitev. Popolna decentralizacija pomeni tehnično neučinkovit in hkrati netransparenten način upravljanja s športnimi objekti.

Z vidika zmanjševanja proračunske porabe je model sicer daleč najugodnejši, saj lokalna skupnost ni direktno zavezana k pokrivanju vseh nastalih stroškov na objektu. Ker gre za parcialne pogodbene odnose med lokalno skupnostjo in posameznimi športnimi organizacijami, ne moremo govoriti o organiziranem nastopanju civilne družbe, zato prihaja do prevlade javnega sektorja nad razpršeno (in neorganizirano) športno sfero. Posamezna športna društva, ki nastopajo v vlogi upravljalcev športnih objektov, skušajo na račun drugih športnih organizacij svoje zasebne interese predstavljati kot javni interes (tudi preko različnih političnih opcij), zato je možnost diferenciacije pri politiki načrtovanja, obnavljanja, upravljanja, vodenja in vzdrževanja športnih objektov toliko večja. Posledica tega je nekonsistentna politika upravljanja in posodabljanja športne infrastrukture.

## 9. SKLEP

Svetovni proces globalizacije je s svojimi negativnimi posledicami izzval moderne države, da so začele razmišljati o novih oblikah družbene regulacije. Sodobna država 21. stoletja bo tako ob povečevanju vloge nevladnih organizacij temeljila na civilni družbi in njenem enakopravnem partnerskem odnosu s preostankom delujočega javnega sektorja. Prevladujoči strateški razvojni cilj postmoderne države namreč postaja vsesplošni človeški razvoj in kvaliteta življenja.

Slovenija, ki je po obdobju tranzicije sicer šele na začetku poti preoblikovanja v sodobno državo, se svetovnih trendov v razvoju družbenih odnosov zaveda, a metode in instrumente zaradi različnih (tudi objektivnih) okoliščin prepočasi udejanja v praksi.

Za tisti del področja športa, ki ga sodobna država priznava kot javni interes, so v evropskih državah razvili zanimivo in zelo učinkovito metodo povezovanja med javnim in zasebnim sektorjem; t.i. subsidiarno partnerstvo, pri katerem država (lokalna skupnost) nastopa kot strateški usmerjevalec, organizator in sofinancer, zasebne športne organizacije pa pretežno nastopajo kot izvajalec športnih programov.

Tranzicija je v slovenskem športnem prostoru povzročila nemalo zapletov in hude krvi, saj je država v 90. letih prejšnjega stoletja a priori zavračala partnerstvo s civilno športno sfero in raje priporočala ustanavljanje kvaziavtonomnih športnih organizacij. S tem je marsikje športu naredila medvedjo uslugo. K sreči pa pri uveljavljanju svojega (birokratskega) modela ni bila dosledna (do neke mere se ji je uprla tudi organizirana športna sfera), zato imamo danes v Sloveniji na lokalnem nivoju veliko število različnih modelov upravljanja športa.

Za občino Kamnik je danes značilna tipična birokratizacija upravljanja in izvajanja športnih programov javnega interesa in popolna decentralizacija (bolje dezorganizacija) upravljanja športnih objektov posebnega občinskega pomena. Po primerjalni analizi nekaterih možnih organizacijskih oblik upravljanja športa menimo, da bi morala lokalna skupnost (glede na primerjalne prednosti modela z vidika uvajanja instrumentov NJM in PPP ter ob upoštevanju trendov razvoja postmoderne države) uporabiti kombiniran model upravljanja športa. Kot udeleženci modela se pojavljajo občinska uprava (Oddelek za družbene dejavnosti – javni sektor), lokalna športna asociacija (Športna zveza – zasebni sektor), ki medsebojno usklajujeta zasebne interese z javnimi in pripravljata izhodišča za vodenje konsistentne politike na celotnem področju športa, ter izvajalci športnih programov, kjer so šole in VVZ predstavniki javnih športnih organizacij, športna društva pa predstavniki zasebnih.

Na podlagi enakopravnega partnerstva se s pogodbo med občinsko upravo in lokalno Športno zvezo uredijo razmerja za opravljanje vseh operativnih nalog pri izvajanju športnih programov javnega interesa. Lokalna Športna zveza dejansko postane strokovni servis občinske uprave za celotno področje športne dejavnosti. Občinska uprava še vedno opravlja pomembne in z

zakonom določene naloge in tako ostaja strateški usmerjevalec ter osnovni financer športnih programov v javnem interesu.

Enakopravno partnerstvo, urejeno s pogodbo med občinsko upravo in lokalno Športno zvezo, pa naj determinira tudi upravljanje ključnih športnih objektov multidisciplinarnega značaja. Kljub morda nekoliko nižji pričakovani tehnični učinkovitosti modela in večji nevarnosti po prevladi zasebnega nad javnim interesom so pri odločitvi za najustreznejši model pretehtale večja finančna učinkovitost modela (sredstva ustvarjena v športu ostajajo v športu), pristen interes za optimalno funkcioniranje športnih objektov (optimalna popolnjenost prostih kapacitet), izražena želja po aktivnem in tvornem sodelovanju pri sprejemanju in vodenju politike na področju urejanja športne infrastrukture (komu drugemu, če ne lokalni Športni zvezi, je v interesu, da ima vrhunsko urejene pogoje za športno udejstvovanje). Preostali del športne infrastrukture se preko lokalne Športne zveze, ki prevzame globalno odgovornost za urejanje vseh športnih objektov, odda v upravljanje trenutnim upravljalcem, ki postanejo direktno odgovorni Športni zvezi. Tudi tu je prevladal kriterij ekonomičnosti, saj gre za športne objekte specifičnega značaja (tenis, odbojka na mivki), hkrati pa pretežnim uporabnikom objektov izbrani model omogoča, da še naprej izvajajo svoje osnovno poslanstvo v športu.

Dogovor med vsemi udeleženci v športu mora v prvi vrsti zagotoviti sprejetje in potrditev vsaj minimalnih standardov za vzdrževanje športne infrastrukture, kar je prvi korak k vzpostavitvi konsistentne politike na področju športa kot celote. Kratkoročno lokalna skupnost še naprej ostaja pretežni financer vzdrževanja in posodabljanja športne infrastrukture, kar je tudi njena sistemska in z zakonom predpisana naloga.



## LITERATURA

1. Andreff W.: The economic importance of sport in Europe: Financing and economic impact. Brussels : Committee for Development of Sport of the Council of Europe 1994.
2. Bednarik Jakob: Financiranje športa v državah evropske unije in nekateri finančni vidiki v slovenskem športu. Šport, Ljubljana. 1995, 43, str. 5-8.
3. Bednarik Jakob et al.: Ekonomski pomen slovenskega športa. I. faza: Financiranje športnih organizacij (analiza zaključnih računov). Ljubljana : Fakulteta za šport, Inštitut za šport, 1997. 102 str.
4. Bednarik Jakob et al.: Ekonomski pomen slovenskega športa. Sponzorski potenciali slovenskega športa. Ljubljana : Fakulteta za šport; Inštitut za kineziologijo, 1998. 73 str.
5. Bednarik Jakob et al.: Ekonomski pomen slovenskega športa. Vidiki organiziranosti in financiranja športnih organizacij v Sloveniji. Ljubljana : Fakulteta za šport, Inštitut za kineziologijo. 1998a. 96 str.
6. Bednarik Jakob: Nekateri vidiki financiranja in organiziranosti športa v Sloveniji. Ljubljana : Fakulteta za šport, 1999. 100 str.
7. Bednarik Jakob et al.: Analiza organiziranosti in financiranja slovenskih športnih organizacij: Nekateri značilnosti financiranja v slovenskih športnih organizacijah v letu 1998. Ljubljana : Fakulteta za šport, Inštitut za kineziologijo, 2000. 49 str.
8. Brezovšek Marjan: Kako do zanesljive uprave?. Teorija in praksa, Ljubljana, 37(2000), 2. str. 264-278.
9. Kovač Polonca: Javna uprava v znamenju ljudi. Teorija in praksa, Ljubljana, 37(2000), 2. str. 279-293.
10. Rizman Rudi: Teoretična razumevanja tranzicije k demokraciji. Teorija in praksa, Ljubljana, 37(2002), 2. str. 137-154.
11. Rus Veljko: Podjetizacija in socializacija države. Ljubljana : Fakulteta za družbene vede, 2001. 135 str.
12. Rus Veljko: Sociološki vidiki prehoda iz moderne v postmoderno državo. Teorija in praksa, Ljubljana, 40(2003), 1. str. 5-16.
13. Tajnikar Maks: Mikroekonomija s poglavji iz teorije cen. 4. dopolnjen ponatis. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 2003. 469 str.
14. Strel Janko et al.: Šport v Sloveniji 92-96. Ljubljana : Ministrstvo za šolstvo in šport, 1997. 163 str.
15. Šugman Rajko: Organiziranost športa doma in v svetu. Ljubljana : Fakulteta za šport, 1998. 178 str.
16. Šugman Rajko, Bednarik Jakob, Kolarič Borut: Športni menedžment. Ljubljana : Fakulteta za šport, 2002. 320 str.

## **VIRI:**

1. Čibej Jože Andrej: Nacionalni interes, 9. krog. Mladina, Ljubljana, 2002, 11, str. 31.
2. Evropska listina o športu (prevod v slovenščino). Ljubljana : Ministrstvo za šolstvo in šport, 1994.
3. Giacomelli Oto: Kdo potrebuje Zavod za šport. Delo, Ljubljana, 15.10.2001.
4. Giacomelli Oto: Javni interes za šport. Delo, Ljubljana, 29.4.2002.
5. Giacomelli Oto: Javni interes in civilna športna sfera, Delo, Ljubljana, 6.5.2002.
6. Giacomelli Oto: Javni interes in civilna športna sfera, Delo, Ljubljana, 13.5.2002.
7. Giacomelli Oto: Javni interes in civilna športna sfera, Delo, Ljubljana, 20.5.2002.
8. Giacomelli Oto: Športu vladajo birokrati, Delo, Ljubljana, 4.3.2005.
9. Letni program športa v Republiki Sloveniji za leto 2004. [URL: <http://spic.si>], 7.6.2005.
10. Nacionalni program športa v Republiki Sloveniji. Ljubljana : Ministrstvo za šolstvo in šport, Zavod za šport Slovenije, 2000.
11. Postopek sofinanciranja izvajalcev letnega programa športa. Ljubljana : Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport RS, 23.05.2002. št.: 011-26/2002.
12. Dodatna pojasnila k postopku sofinanciranja izvajalcev letnega programa športa. Ljubljana : Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport RS, 2.7.2002. št.: 011-26/2002.
13. Zakon o društvih (ZDru) (Uradni list RS, št. 60/95).
14. Zakon o osnovni šoli (ZOSn) (Uradni list RS, št. 12/96, 33/97, 54/00).
15. Zakon o športu (ZSpo) (Uradni list RS, št. 22/98).
16. Zakon o gospodarskih družbah (ZGD) (Uradni list RS, št. 30/93).
17. Zakon o gospodarskih javnih službah (ZGJS) (Uradni list RS, št. 32/93, 30/98).