



Številka: 00401-3/2017/6

Datum: 31. 8. 2017

ODGOVOR VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE NA IZJAVO SKUPNOSTI OBČIN SLOVENIJE GLEDE ORGANIZIRANJA IN FINANCIRANJA LOKALNE SAMOUPRAVE TER SPOŠTOVANJA RESOLUCIJE O NORMATIVNI DEJAVNOSTI

Vlada Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: vlada) je 29. septembra 2016 sprejela Strategijo razvoja lokalne samouprave v Republiki Sloveniji do leta 2020 (v nadaljnjem besedilu: strategija). Ministrstvo za javno upravo, ki je bilo predlagatelj strategije, je predlog pripravilo v skladu z Resolucijo o normativni dejavnosti (Uradni list RS, št. 95/09) tako, da je v priprave vključilo občine in vsa tri združenja občin. Predlog strategije je bil objavljen tudi na državnem portalu e-demokracija: <https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=5842>, kjer so zabeležene prejete pripombe na strategijo. Vsebina strategije je bila v pretežni meri z združenji občin tudi usklajena. Vlada je strategijo časovno opredelila do leta 2020 in v akcijskem načrtu tudi predvidela spremembe področne zakonodaje, ki jih bodo ministrstva predlagala v tem mandatu vlade. V skladu z analizami sistema lokalne samouprave in težnjo ohranjanja stabilnosti sistema lokalne samouprave v Sloveniji se je vlada v strategiji opredelila za manjše in postopne spremembe, ne pa za vseobsegajočo reformo. Temeljni cilj strategije je krepitev lokalne samouprave in posledično dvig kakovosti življenja na lokalni ravni. V strategiji je poudarjena krepitev vpliva občanov v svojem okolju in njihovo sodelovanje pri sprejemanju odločitev organov lokalne samouprave za zagotovitev učinkovite rabe virov in zagotavljanje kakovostnih in učinkovitih storitev na lokalni ravni. Strategija daje usmeritve za nadgradnjo obstoječega sistema lokalne samouprave na način, ki bo zagotavljal optimalno razmerje med demokratičnostjo in učinkovitostjo delovanja slovenskih občin. V strategiji je vlada poudarila, da v skladu z Evropsko listino lokalne samouprave izvaja načelo subsidiarnosti. Subsidiarnost je neposredno povezana z decentralizacijo nalog pri opravljanju javnih zadev. Tudi pri procesu decentralizacije ne gre za reformni, temveč za evolutivni proces, ko je potrebno zakonodajne rešitve pretehtati z vidika ekonomičnega izvajanja nalog na lokalni ravni ter pri tem upoštevati tudi dejanske sposobnosti občinskih uprav in njihovih izvajalskih podsistemov. Strategija ima poleg analitičnega tudi akcijski del, ki vsebuje vsebine, nosilce in roke, ki so predvideni za njihovo uresničenje. Strategija v tem pogledu naslavlja tako občine in njihova združenja kot tudi državne organe, saj smo za dobro delovanje lokalne samouprave odgovorni oboji. Cilji so zapisani na način, da so dosegljivi v realnem času, strategija jih ne določa za neko nedoločeno prihodnost. Področje lokalne samouprave pa je tako dinamično, da bodo sprejemljive pripombe lahko uresničene na način, da bodo vključene v zakonodajne predloge.

Vlada zavrača očitke, da pri pripravi strategije in predlogov zakonov ne upošteva Resolucije o normativni dejavnosti. Vlada je sprejela besedilo strategije po široko zastavljeni javni razpravi, najprej o izhodiščih za pripravo dokumenta s pričetkom novembra 2015, v drugi polovici 2016 pa še o samem dokumentu. Iz obeh faz javne razprave in sodelovanja z združenji je bilo mogoče razbrati, da so stališča občin do istih vsebin različna in da združenja občin, razen splošnih stališč, niso predlagala konkretnih dopolnitev strategije. Izrecno so se stališča združenj razlikovala od stališč pripravljavca v zvezi s potjo, po kateri naj bi prišli do pokrajin. Sicer pa so združenja zahtevala, da dokument namesto vlade sprejme Državni zbor ter da strategija vključi tudi predloge sprememb sistema državne uprave, kar – kot smo večkrat pojasnili – vsebinsko ne sodi v strategijo razvoja lokalne samouprave. Za iskanje kompromisnih rešitev je bila ustanovljena tudi posebna delovna skupina, sestavljena iz predstavnikov Ministrstva za javno pravo in vseh treh združenj, ki se je sestala dvakrat.

Predstavljene novele Zakona o financiranju občin, Zakona o lokalni samoupravi in Zakona o lokalnih volitvah odsevajo strateške usmeritve, z njimi se uresničuje akcijski načrt iz strategije. Zakonodajne spremembe so pripravljene tehtno in s premislekom. Predpostavka je, da sistem lokalne samouprave deluje dobro, zato so predlagane rešitve, ki ne posegajo v utečeno delovanje, temveč so predlagani popravki, da bi tisto, kar danes deluje dobro, jutri delovalo še bolje.

Očitek, da v Sloveniji nimamo pregleda nad nalogami občin, ne drži, saj se naloge občin tekoče spremljajo v Katalogu pristojnosti slovenskih občin (naloge so opredeljene v preko 170 zakonih), ki ga preko združenj občin tudi financira Ministrstvo za javno upravo. Naloge slovenskih občin so opredeljene v področni zakonodaji in statutih občin. Analize izvajanja nalog občin so bile izvedene pred pripravo strategije. Ministrstva so jih izvedla na svojih delovnih področjih. Analize izvajanja nalog občin niso potrdile razširjenega mnenja javnosti, da občine, predvsem majhne, svojih nalog ne izvajajo. Ugotovljeno pa je bilo, da bi jih lahko opravljale bolj koncentrirano, učinkoviteje in ceneje. Obstoječa ureditev sicer predpostavlja, da so občine sposobne zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev, vendar je pri tem stroškovna učinkovitost občin različna in v veliki meri odvisna od velikosti občine glede na število prebivalcev. Vlada zato podpira medobčinsko sodelovanje, ki je v Zakonu o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUUJFO in 76/16 – odl. US) urejeno skladno z določbo Evropske listine lokalne samouprave (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 15/96), ki določa, da imajo lokalne oblasti pri izvajanju svojih pooblastil pravico sodelovanja in v okviru zakona oblikovati konzorcije z drugimi lokalnimi oblastmi za izvajanje nalog skupnega pomena. Koncept je torej tak, da vlada podpira sodelovanje občin pri skupnem izvajanju nalog. To sodelovanje je posebej razvito na področju zagotavljanja gospodarskih javnih služb. Ministrstvo za javno upravo pa zagotavlja sofinanciranje skupnih občinskih uprav predvsem na področju inšpekcijskega nadzora in občinskega redarstva ter na drugih področjih, kot so urejanje prostora ali notranja revizija.

Enako velja za vsebine in proces priprave predloga Pravilnika o določitvi podprogramov, ki se upoštevajo za izračun povprečnih stroškov za financiranje nalog občin. Ministrstvo za finance je v sodelovanju z Ministrstvom za javno upravo že sredi leta 2016 v sklopu priprav na prenovo pravilnika pozvalo združenja, da predlagajo svoje predstavnike v posebno delovno skupino, s katero bosta ministrstvi preverili vsebino novega predloga. Člane delovne skupine iz občin Miklavž na Dravskem polju, Sevnica, Kamnik, Trbovlje in Mestne občine Ljubljana ter vodstev združenj so predlagala vsa tri združenja. Ministrstvi sta se z imenovanimi predstavniki delovne skupine sestali dvakrat, prvič na srečanju dne 18. 5. 2017 in drugič 5. 6. 2017. Na prvem srečanju so predstavniki ministrstev predstavili izhodišča za pripravo novega pravilnika ter razloge, zakaj nekaterih podprogramov iz veljavnega pravilnika ni več v novem predlogu. Na predlog predstavnikov združenj so se zaradi možnosti dodatne preučitve gradiva dogovorili za dodatno srečanje, na katerem je bilo dogovorjeno, da bodo združenja svoja stališča predstavila pisno. Združenje mestnih občin Slovenije je poslalo pisna stališča dne 12. 6. 2017 ter dodatno dne 26. 6. 2017, stališču z dne 12. 6. 2017 sta bili dodani stališči Mestne občine Ljubljana in Mestne občine Maribor. Združenje občin Slovenije je poslalo pisno stališče dne 12. 6. 2017. Skupnost občin Slovenije pa je svoja stališča posredovala dne 14. 6. 2017. V skladu z odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije in revizijskim poročilom Računskega sodišča Republike Slovenije so v predlogu novega pravilnika o določitvi podprogramov, ki se upoštevajo za izračun povprečnih stroškov za financiranje nalog občin, upoštevani le tisti podprogrami, v okviru katerih občine izkazujejo tekoče stroške za obvezne zakonske naloge, in v obsegu, kot ga določa zakon. Izločeni so vsi podprogrami, ki se nanašajo na zakonske naloge, ki niso obvezne (občina jih lahko opravlja), in vsi podprogrami, v okviru katerih se izkazujejo investicije, v kolikor so bili doslej vključeni v pravilnik. Pripombe združenj občin, ki so se nanašale na zakonske naloge občin, ki niso obvezne, zato niso bile upoštevane. Ministrstvi pa sta na podlagi dveh srečanj s predstavniki združenj in njihovih pisnih stališč v predlogu pravilnika ohranili nekatere podprograme.

Tabela: Pregled usklajevanja in informiranja združenj občin o strategiji in predlogih zakonov

STRATEGIJA RAZVOJA LOKALNE SAMOUPRAVE V RS

13. 3. 2015	Izhodišča za pripravo strategije – predstavitev združenjem
20. 3. 2015	Regijski posvet v Ljubljani – občine, združenja
15. 4. 2015	Regijski posvet v Sežani – občine, združenja
17. 4. 2015	Regijski posvet v Sv. Juriju ob Ščavnici – občine, združenja
26. 11. 2015	Objava na portalu e-demokracija
8. 12. 2015	Predstavitev besedila strategije združenjem
10. 12. 2015	Strokovni posvet na MJU – občine, združenja, ministrstva, poslanci, člani DS, GZS, OZS
27. 1. 2016	Obravnava tez za ZFO + strategija – združenja
1. 3. 2016	Sestanek delovne skupine za uskladitev besedila strategije
16. 3. 2016	Sestanek delovne skupine za uskladitev besedila strategije

ZAKON O FINANCIRANJU OBČIN (ZFO-1)

9. 1. 2017	Predstavitev združenjem
10. 1. 2017	Predstavitev predstavnikom občin z dvojezičnega območja
11. 1. 2017	Predstavitev predstavnikom manjšinskih organizacij
13. 1. 2017	Objava na portalu e-demokracija
23. 1. 2017	Predstavitev na delovnih telesih Državnega sveta Republike Slovenije
15. 2. 2017	Delovni sestanek z združenji
13. 3. 2017	Usklajevanje 26. člena predloga zakona z združenji
22. 3. 2017	Posvet o delovanju skupnih občinskih uprav in o noveli zakona
24. 3. 2017	Sestanek predstavnikov ZOS z MF glede 21. člena ZFO
19. 6. 2017	Sestanek s predstavniki manjšin in občin glede 20. člena ZFO

ZAKON O OBČINSKEM REDARSTVU (ZoRed)

2. 3. 2016	Usklajevanje združenja + MNZ
10. 5. 2016	Obvestilo združenjem o objavi predpisa na e-demokraciji
12. 7. 2016	Obvestilo združenjem o ponovnem medresorskem usklajevanju zakona
8. 9. 2016	Predstavitev predloga zakona združenjem

ZAKON O LOKALNI SAMOUPRAVI (ZLS)

14. 3. 2017	Predstavitev združenjem
22. 6. 2017	Predstavitev združenjem
1. 6. 2017	Objava na portalu e-demokracija

ZAKON O LOKALNIH VOLITVAH (ZLV)

14. 3. 2017	Predstavitev združenjem
22. 6. 2017	Predstavitev združenjem
15. 3. 2017	Obvestilo vsem občinam o objavi predpisa na e-demokraciji
1. 6. 2017	Objava na portalu e-demokracija

ZAKON O GLAVNEM MESTU RS (ZGMRS)

23. 12. 2016	Po predhodnih usklajevanjih posredovan predlog zakona MO Ljubljana
13. 1. 2017	Objava na portalu e-demokracija

Vlada tako ugotavlja, da Ministrstvo za javno upravo ne zmanjšuje demokratičnih standardov pri dialogu z občinami in da so v tem procesu občine partner.

Mag. Lilijana Kozlovič
generalna sekretarka