

STRATEGIJA RAZVOJA
LOKALNE SAMOUPRAVE V REPUBLIKI SLOVENIJI

I. UVOD

II. STRATEŠKE USMERITVE

A. Razvoj sposobnosti zadovoljevanja skupnih potreb in interesov prebivalcev na lokalni ravni

B. Razvoj finančne avtonomije občin

C. Razvoj urbane identitete občin

D. Razvoj regionalne identitete

E. Razvoj lokalne demokracije

F. Razvoj med-institucionalnega dialoga

III. CILJI IN AKTIVNOSTI (Priloga)

Dodatek:

- Pomen izrazov
- Dokumenti in študije

I. UVOD

Vloga lokalne samouprave v sodobnih demokracijah

Vloga lokalne samouprave dobiva v sodobnih demokracijah še pomembnejšo vlogo. Sodelovanje državljanov pri odločanju na lokalni ravni in izvajanje storitev in nalog zanje postaja standard.

Stroka ocenjuje tri najbolj izpostavljene elemente, na katerih temelji lokalna samouprava v Evropi:

- **Avtonomija**, ki označuje razmerje odločevalske moči med centralno in lokalno oblastjo, preprečuje koncentracijo politične moči na centralni ravni in dovoljuje različne politične izbire v različnih lokalnih okoljih. Hkrati spodbuja dialog med različnimi ravnmi oblasti.
- **Demokracija**, ki opredeljuje lokalno oblast kot politično osnovo in okvir za sodelovanje prebivalcev. Obstoje lokalne samouprave spodbuja sodelovanje prebivalcev pri upravljanju in jih s tem postavlja na osrednje mesto v lokalni samoupravi.
- **Učinkovitost**, saj tudi lokalne oblasti stremijo k temu, da bi bile pri zagotavljanju javnih služb in iskanju rešitev za lokalne probleme učinkovitejše, ukrepe pa prilagajajo lokalnim razmeram. Lokalna samouprava sama po sebi ni garancija za dobro upravljanje zato potrebuje sodobno in učinkovito upravljanje z ustreznimi elementi demokratičnosti, preglednosti, sodelovanja prebivalcev in odgovornosti nosilcev javnih funkcij ter s pravnim redom zagotovljeno avtonomijo odločanja.

Z lokalno samoupravo sta nerazdružljivo povezana dva pojma.

Prvi je decentralizacija, drugi pa subsidiarnost. Z decentralizacijo centralne oblasti delno ali v celoti prenašajo pristojnosti in naloge na nižje ravni kot izvirne pristojnosti samoupravnih oblasti ali kot državne prenesene naloge. Decentralizacija pristojnosti v prid lokalnim oblastem kot posledica povečanega zavedanja o lokalnih potrebah, o intenzivnejšem sodelovanju ljudi pri odločanju, o večji kreativnosti pri reševanju problemov, o učinkoviti upravi in povečanju politične stabilnosti, je pogost odgovor na pojav globalizacije, čeravno sama po sebi ni recept za vse probleme in odgovor na vsa vprašanja današnjega sveta.

Subsidiarnost pa je politično načelo, ki zmanjšuje koncentracije zadev na nacionalni (državni) in nadnacionalni ravni in usmerja, da lokalne skupnosti opravljajo vse zadeve, ki so jih sposobne opravljati praviloma bolj učinkovito, pod enakimi pogoji in za praviloma nižji strošek. Načelo subsidiarnosti ima sicer več različnih vidikov, v tem okviru nas zanima predvsem politični, ki pomeni demokracijo od spodaj navzgor oziroma razmere, v katerih se javne zadeve uresničujejo čim bližje državljanom. Pomeni tudi, da morajo imeti državljanji čim večjo možnost soodločanja v javnih zadevah. Vsem prebivalcem mora biti zagotovljeno, da neposredno ali preko izvoljenih predstavnikov sodelujejo pri upravljanju javnih zadev. To pravico najbolj neposredno lahko uresničujejo prav na lokalni ravni. Načelo subsidiarnosti je zato ključno za razumevanje vloge lokalne samouprave v sodobnih demokracijah. Gre za temeljno politično načelo sodobne lokalne samouprave in temeljno merilo kritičnega presojanja lokalne samouprave v posamezni državi, ki ni povezano samo z vertikalno delitvijo oblasti oziroma javnih zadev na lokalne, regionalne in državne oblasti, temveč tudi z varovanjem avtonomije in svobode posameznika.

Lokalna in regionalna raven oblasti pa pridobiva čedalje pomembnejšo vlogo tudi pri gospodarskem razvoju države. Poznavanje lokalnih posebnosti in konkurenčnih prednosti, izzivov in priložnosti za razvoj lokalne ravni, lahko s povezovanjem različnih lokalnih deležnikov, celovitim prostorskim načrtovanjem in družbeno, okoljsko, gospodarsko in nenazadnje zemljiško politiko prispevajo k boljšim rešitvam. Lokalne oblasti imajo možnost razvijanja lastnih instrumentov politike in krepitve sposobnosti, da jih prilagodijo specifičnim razmeram in potrebam. Poleg tega lahko na lokalni ravni bolj učinkovito koordinirajo različne vzporedne politike in dejavnosti za doseganje ciljev. Pri tem zvišujejo stopnjo participacije ljudi pri odločanju o javnih zadevah na lokalni ravni¹.

Razvoj lokalnih skupnosti temelji na lastnih zmogljivostih ter na sinergijah in povezovanju lokalne ravni z nacionalno. Sicer se opira se predvsem na izrabo lastnih povezav in virov ter sposobnosti, a se optimalni učinki v sodobnem, soodvisnem svetu lahko dosegajo le z odpiranjem, spoznavanjem in povezovanjem za boljše rezultate. Lokalne oblasti se tako specializirajo na področjih, kjer lahko

¹ Devolution and globalisation, Implications for local decision-making, 2001, OECD

razvijejo svoje primerjalne prednosti, z vlaganjem v inovacije, poslovne modele, potrebno infrastrukturo, znanje idr.. Endogeni, na lastne sile operti razvoj, pomaga lokalnim oblastem s povezovanjem prilagoditi se novemu ekonomskemu okolju in razmeram globalizacije na dva načina: z vzpostavitvijo temeljev za tekmovalno regionalno ekonomijo, ki je dinamična, inovativna in sposobna iskati tržne niše v globalni ekonomiji, in drugič, s sposobnostjo za prilagajanja strukturnim spremembam in sposobnostjo spopasti se z novimi tehnološkimi in tržnimi spremembami. Razvoj na lokalni ravni je zasnovan na institucijah in ljudeh, ki v določenem okolju ustvarjajo, upravljajo ali uporabljajo njegove vire. Gre za vlogo lokalnih akterjev od spodaj navzgor, da izboljšajo kakovost življenja v konkretnem okolju, da izboljšajo prihodke in zaposlitvene priložnosti (kot odgovor in dopolnitev na nepopolno delovanje trga in omejitev politike državne oblasti) ter da na tak način zagotovijo enakomeren regionalni razvoj države.

Da je lokalni razvoj po načinu delovanja soroden delovanju na državni ravni, kaže tudi dejstvo, da so mnogi javni (občinske in regionalne oblasti ter centralna oblast) in družbeni dejavniki (delodajalci, sindikati, kooperative, prostovoljne organizacije, razvojne agencije, visokošolski zavodi itd.) vpeti v lokalni razvoj podobno, kot na državnem nivoju. Pomembni vzvodi uspešnosti tovrstnih aktivnosti so samopomoč, voditeljstvo, participacija pri odločanju, sodelovanje in zaupanje².

Lokalna samouprava v mednarodnem kontekstu

V zadnjih desetletjih je na globalni ravni intenziviran proces, ko države z vključevanjem v svetovne integracije iščejo kompromis med odgovorom na globalne izzive in zmanjševanjem lastne suverenosti, vzporedno pa znotraj njih samih vzpostavljajo procese in modele za primeren odnos odgovornosti upravljanja javnih zadev med nacionalno in lokalno ravni. Ta proces je dodobra zaznamoval tudi Evropo. Lokalne oblasti so pomembno povečale svojo moč in veljavo. Še posebej so se začele zavedati svoje vloge z nastankom in krepitvijo vloge Evropske unije (EU). Po Maastrichtski pogodbi je leta 1994 znotraj institucij EU nastal Odbor regij (Committee of Regions), posvetovalno telo ki združuje voljene predstavnike lokalnih oblasti iz držav, članic EU. Od leta 2004 je v tem organu tudi sedem slovenskih predstavnikov lokalne oblasti. Na drugi strani je pomembno mednarodno sidrišče za temeljna načela lokalne samouprave Svet Evrope, kjer v slovenski delegaciji v Kongresu lokalnih in regionalnih oblasti deluje tri članska delegacija predstavnikov slovenskih občin.

V Srednji in Vzhodni Evropi se je proces decentralizacije razmahnil šele s padcem berlinskega zidu in z uvedbo demokracije. V posameznih državah so se odločili za dve-nivojsko lokalno samoupravo (občine in regije), na primer na Češkem, Slovaškem in Hrvaškem, na Madžarskem imajo zgolj eno-nivojsko lokalno samoupravo, v Sloveniji sta bili z ustavo določeni občina in pokrajina, vendar do ustanovitve slednjih ni prišlo. Po več kot desetletju političnih in strokovnih razprav o nujnosti uvedbe pokrajin kot druge ravni lokalne samouprave je bila junija 2006 spremenjena ustava. Velja pa skupna ugotovitev, da si vse srednjeevropske države močno prizadevajo za posodobitev uprave skupaj z njeno decentralizacijo. Poseben izziv je dejstvo, da imajo nekatere države na regionalni ravni močne organizacijske strukture državnih oblasti, pravica poseganja v lokalno samoupravo ni jasno določena – torej niso jasno določene tako pristojnosti kot odgovornosti in predvsem njihovo uresničevanje.

Opredelitev lokalne samouprave

Pojem lokalne samouprave v sodobni Evropi je jasno opredeljen v Evropski listini lokalne samouprave (v nadaljevanju: MELLs)³, ki je bila pripravljena v Svetu Evrope z namenom ohranitve in razvoja skupnih demokratičnih pridobitev evropskih držav in med njimi posebej lokalne samouprave, kot enega od temeljev demokratične vladavine. MELLs v 3. členu opredeljuje definicijo lokalne samouprave: »lokalna samouprava označuje pravico in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona urejajo in opravljajo bistveni del javnih zadev v okviru svojih nalog in v korist lokalnega prebivalstva. To pravico uresničujejo svet ali skupščine, ki jih sestavljajo člani, izvoljeni s svobodnim in tajnim glasovanjem na podlagi neposredne, enakopravne in splošne volilne pravice, in imajo lahko izvršilne organe, ki so jim odgovorni. Te določbe na noben način ne vplivajo na reševanje zadev tudi na zborih državljanov, referendumih ali kakšni drugi obliki neposredne udeležbe državljanov, kjer to dopušča zakon.«

² Best practices in local development, Local economic and employment development, (Leed) notebook 27, OECD

³ Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 15/96), <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO710>

Značilno za lokalno samoupravo⁴ je, da vsebuje (i) teritorialni element (lokalno skupnost), (ii) funkcionalni element (svoje lastno delovno področje), (iii) organizacijski element (opravljanje nalog neposredno ali po svojih organih), (iv) materialno-finančni element (lastna materialna in finančna sredstva) in (v) pravni element (lastnost pravne osebe). Lokalna skupnost se kot sociološka skupnost na nekem zaokroženem geografskem območju od občine kot temeljne samoupravne lokalne skupnosti loči prav po tem, da ima s pooblastilom države poleg območja in prebivalcev tudi organe, finančne vire in pravno subjektiviteto.

Sodobna demokratična teorija z neolokalističnim pristopom je izoblikovala minimalistično opredelitev demokracije, ki naj bi vsebovala vsaj tri elemente: prvič, institucionalne pogoje za vzpostavitev lokalne demokracije (volitev), drugič, dopolnjena naj bi bila z drugimi načini političnega sodelovanja prebivalcev pri odločanju (participativna demokracija), v kateri so navzoče interesne predstavniške skupine (asociativna demokracija) ter tretjič, omejen obseg skupnosti (velikost in število prebivalcev).

Lokalna samouprava je namenjena reševanju vsakodnevnih potreb ljudi. Sodobna lokalna samouprava tudi v Republiki Sloveniji zagotavlja zlasti javne službe, kot so oskrba s pitno vodo, odvoz smeti, javni prevoz, primarno zdravstveno varstvo, varstvo predšolskih otrok in osnovno šolstvo idr.⁵, ter zagotavlja demokratični nadzor in vpliv lokalne skupnosti na te službe. Cilj vsake države je, da ima demokratično, odgovorno, učinkovito in upravljavsko sposobno lokalno samoupravo. Normativna ureditev lokalne samouprave je vedno rezultat zgodovinskih, političnih, gospodarskih, geografskih in splošnih družbenih okoliščin. Prav zato poznamo zelo različne oblike lokalne samouprave, vsem so skupna temeljna načela. Večino teh vsebuje MELLs, temeljni in referenčni mednarodni akt, ki ga je leta 1996 ratificirala tudi Republika Slovenija. V skladu s slovensko Ustavo (8. člen) se MELLs kot ratificirana mednarodna pogodba uporablja neposredno in uveljavlja v normativni ureditvi lokalne samouprave.

Partnersko razmerje med lokalno samoupravo in državo

Znotraj opredelitve lokalne samouprave je posebej izpostavljeno njeno razmerje do države. Vse družbene skupnosti v državi črpajo svoje pravice do samouprave iz države. Ne glede na to, da se pri temeljnem razmerju med državo in lokalno samoupravo kažejo določene razlike, ki so pogojene s širšimi družbenimi in političnimi ter posledično pravnimi okoliščinami, pa že dolgo velja temeljna premisa, da je pri zagotavljanju pravnega okvira lokalne samouprave poudarjena vloga države kot odgovorne za lokalno samoupravo⁶ in takšno razmerje priznavajo tudi mednarodni dokumenti⁷.

Čeprav razumevanje položaja lokalne samouprave v razmerju do države, nima podlage ne v ustavni ureditvi ne v mednarodnih dokumentih, pa se v zadnjem desetletju močno poudarja med-institucionalni dialog, ki vzpostavlja bolj dinamičen in odprt način sodelovanja države in lokalne samouprave. Ta odnos je moč dosežati s partnersko sodelovanjem na več ravneh delovanja (ang. multi-level governance),⁸.

Razmerja med državo in lokalnimi skupnostmi so normirana tudi v slovenskem pravnem redu, pri čemer je upoštevano tudi načelo sodelovanja. Ustava Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Ustava RS) v 9. členu in celotnem V. poglavju določa vlogo in položaj slovenske lokalne samouprave. V 144. členu omejuje nadzor državnih organov nad delom organov lokalnih skupnosti le na nadzor zakonitosti. Poslovnik Državnega zbora, ki med drugim ureja zakonodajni postopek in Zakon o lokalni samoupravi (v nadaljevanju ZLS)⁹, pa določata, da je treba pred sprejemom zakonov in drugih predpisov državnega zbora, ki se v skladu z Ustavo RS tičejo koristi občin, pridobiti njihovo mnenje. Določeno je tudi, da mora vlada pred sprejetjem predlogov zakonov oziroma preden jih predloži državnemu zboru v sprejem in sprejetem drugih predpisov iz svoje pristojnosti, ki zadevajo

⁴ Lokalna samouprava kot s pravnim redom demokratične države urejeno obliko samostojnega urejanja in reševanja življenjskih potreb prebivalstva v določenih, praviloma ožjih krajevnih okvirih in na organiziran, vendar neoblasten način

⁵ Celovit in sistematičen pregled pristojnosti občin je prikazan v katalogu pristojnosti občin, www.lex-localis.info

⁶ »Naziranje o naravnih pravicah občine, ki bi bile nedotakljive nasproti zakonu ali celo nasproti Ustavi, je danes minilo; občine imajo le toliko kompetenc, kolikor jih jim podeli zakonodajca, ki more te kompetence zopet spremeniti ali ukiniti. Pač pa se je ohranilo v zakonih samih naziranje o 'lastnem' ali samostojnem delokrogu občine, ki naj obsega vse zadeve, katere pristojne občini že po njenem smotru ali njeni ideji.« (Pitamic, Država, 1927).

⁷ 4. člen MELLs: »Temeljna pooblastila in naloge lokalnih oblasti so predpisani z ustavo in zakonom.«

⁸ Bela knjiga Odbora regij o upravljanju na več ravneh, CoR, CONST-IV-020, EU 2009

⁹ Zakon o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF in 14/15 - ZUJFO)

pristojnosti, delovanje in financiranje občin, zagotoviti ustrezno sodelovanje združenj občin. Ti določbi se smiselno uporabljata tudi, kadar posamezen resor pripravlja predpis iz svoje pristojnosti.

Klasično hierarhično razmerje med državo in občinami v sodobnem svetu ni več aktualno. Partnerstvo kot nova paradigma razmerij med nivoji oblasti se vse bolj uveljavlja v sodobnih demokratičnih družbah, v Evropski uniji pa postaja predpogoj dobrega evropskega upravljanja.¹⁰ Pri tem gre za utrditev načel, na katera se opira ta oblika upravljanja ter za uporabo ustreznih mehanizmov in instrumentov za več nivojsko upravljanje. Skladno z upoštevanjem načela subsidiarnosti je več nivojsko upravljanje najboljši način za preprečevanje prevlade višjih ravni oblasti nad nižjimi. Medtem ko načelo subsidiarnosti ureja način razdelitve pristojnosti, načelo več nivojskega upravljanja poudarja način njihovega medsebojnega sodelovanja. Gre torej za načelo ravnotežja¹¹, kjer enakovredni in enakopravni partnerji iščejo najboljše rešitve. Posebno pozornost je v iskanju ravnotežja in partnerstva med različnimi ravni oblasti treba nameniti učinkovitosti upravljanja in iskanju najbolj racionalne rešitve.

Razmerje med državo in občinami je v Republiki Sloveniji z normativnega vidika v pretežni meri urejeno. V praksi pa obstajajo dodatne priložnosti za vzpostavitev boljšega odnosa in upoštevanja interesa lokalne samouprave. Izziv je predvsem v tem, da državni organi bolj celovito in sistematično upoštevajo specifičnosti in interese občin, zmanjšujejo nepotrebne administrativne ovire in racionalizirajo dodatna finančna bremena. Tako čaka v prihodnje tako državne organe kot občine in njihova reprezentativna združenja resen izziv, da s skupnimi napor dosežejo ustrezno ravnotežje. V tem kontekstu je pomembno izpostaviti stališče Odbora regij pri Evropski uniji, da je partnerski pristop eden od pogojev za pametno zakonodajo.

¹⁰ Bela knjiga Odbora regij glede večnivojskega upravljanja, CONST-IV-020, Bruselj 2009

¹¹ Mnenje Odbora regij, CIVEX-V-020, Bruselj 2012

II. STRATEŠKE USMERITVE

A. RAZVOJ SPOSOBNOSTI ZADOVOLJEVANJA SKUPNIH POTREB IN INTERESOV PREBIVALCEV NA LOKALNI RAVNI

*IZZIVI: Funkcionalna krepitev medobčinskega sodelovanja
Vzpostavitev sistema spodbujanja medobčinskega povezovanja
Postopno in prostovoljno združevanje občin*

Ustavni koncept slovenske občine je funkcionalno eno-tipski. Ustava RS v 140. členu v prvem odstavku določa generalno pristojnost občine za vse lokalne zadeve, ki jih občine urejajo samostojno in ki zadevajo le prebivalce občine. Ker je vsaka občina samostojni upravno politični teritorialni sistem, ki izvaja del decentralizirane oblasti na z zakonom določenem območju, ni pristojna in ne sme izvajati nalog za drugo občino.

Izvirne pristojnosti konkretno določajo področni zakoni na nacionalni ravni in občinski predpisi na lokalni ravni. Izjema je mestna občina, ki poleg splošnih občinskih nalog, kot »lastne« opravlja še posamezne naloge iz državne pristojnosti, pomembne za razvoj mest¹².

Občina ima naloge, ki so njene izvirne pristojnosti in so določene z zakonom. Te naloge oziroma storitve lokalne javne oblasti so vse občine dolžne opravljati oziroma so jih prebivalcem na svojem območju dolžne zagotavljati. Te naloge so predvsem¹³:

- prostorsko načrtovanje,
- opremljanje stavbnih zemljišč,
- urejanje, upravljanje in skrb za lokalne gospodarske in negospodarske javne službe,
- gradnja, urejanje in gospodarjenje z infrastrukturo lokalnih javnih služb,
- gradnja, vzdrževanje in urejanje lokalnih javnih cest, javnih poti in drugih javnih površin,
- pospeševanje gradnje neprofitnih stanovanj in ukrepov za zagotavljanje stanovanjskih potreb socialno ogroženih oseb.

Analize izvajanja nalog občin na posameznih področjih sicer niso potrdile razširjenega mnenja javnosti, da občine, predvsem pa majhne občine, svojih nalog ne opravljajo, pač pa so ugotovile, da bi jih lahko opravljale **manj razpršeno, učinkoviteje in ceneje**¹⁴. Obstoječa ureditev sicer predpostavlja, da so te sposobne zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev, vendar pa je pri tem stroškovna učinkovitost občin različna in v veliki meri odvisna od velikosti občine glede na število prebivalcev.¹⁵

Občin v skladu z Ustavo torej ni mogoče deliti na več tipov, ki bi imeli različne izvirne pristojnosti in ki bi jih izvajali tudi za druge občine. Zato je funkcionalna krepitev medobčinskega sodelovanja najbolj uveljavljen način za zagotavljanje bolj učinkovitega izvajanja tistih pristojnosti, ki so občinam v skupnem interesu. Medobčinsko sodelovanje je v Zakonu o lokalni samoupravi urejeno skladno z določbo prvega odstavka 10. člena MELLSS, 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. Za ta namen ustanavljajo občine zveze, lahko združujejo sredstva, ustanavljajo skupne organe, organe skupne občinske uprave, ustanavljajo in upravljajo sklade, javne zavode, javna podjetja in ustanove.

Območja, na katerih je opravljanje navedenih javnih služb mogoče opravljati bolj ekonomično in učinkovito, so večja od območij občin. Zaradi tega je bilo treba v sistemsko zakonodajo vgraditi možnost predpisovanja obveznih oblik medobčinskega sodelovanja. To so predvsem skupno

¹²141. člen Ustave RS

¹³ Programsko določa naloge in pristojnosti občin 21. člen Zakona o lokalni samoupravi, podrobneje pa področni zakoni.

¹⁴ OECD Territorial Reviews, Slovenia, 2011

¹⁵ Računsko sodišče Republike Slovenije, Revizijsko poročilo »Ureditev področja občin«, marec 2012

upravljanje javnih podjetij in javnih zavodov. Ta model omogoča na območju občin ustanoviteljic obstoječih pravnih oseb, ki so izvajalci javnih služb, sorazmerno ustrezno zagotavljanje ter preskrbo s storitvami in dobrinami negospodarskih in obveznih gospodarskih javnih služb. Ostajajo pa še izzivi načrtovanja in izvajanja skupnih razvojnih programov, investicij v infrastrukturo, delovanja in upravljanja lokalnih javnih služb in poenotenja cen storitev.

Medobčinsko sodelovanje je sodelovanje lokalnih samoupravnih oblasti pri izvrševanju občinskih pristojnosti. Slovenske občine se v 21. stoletju soočajo z novimi izzivi, ki jih spodbujajo k sodelovanju, da bi zadostile vedno bolj kompleksnim družbenim zahtevam in potrebam mobilne in neuravnoteženo naseljene populacije. Razlogov za medobčinsko sodelovanje je več. Kongres lokalnih in regionalnih oblasti pri Svetu Evrope je leta 2007 ugotovil, da k intenziviranju medobčinskega sodelovanja v Evropi prispeva vrsta dejavnikov,¹⁶ ki jih lahko pri iskanju motivacijskih dejavnikov za pospešeno medobčinsko sodelovanje v celoti upoštevamo.

Ureditev medobčinskega sodelovanja mora biti v skladu z načelom prostovoljnosti sodelovanja na podlagi ugotovitve skupnih interesov in samostojnosti samoupravnih lokalnih skupnosti v zadevah urejanja in izvajanja njihovih z ustavo in zakonom določenih nalog. Tako bomo s področnimi zakoni optimizirali oblikovanje interesnih zvez občin, s prenosom izvajanja posameznih nalog iz državne pristojnosti na eni strani in iz občinske ravni na medobčinsko raven na drugi strani z jasno zavezo po optimizaciji delovanja občin s povezovanjem nalog.

V praksi se je pokazalo, da medobčinskega sodelovanja ni mogoče uresničevati le s pogodbenim sodelovanjem občin. Nekateri poskusi interesnega povezovanja občin v konzorcije so, kljub sicer dobrim izkušnjam, pokazali pomanjkljivosti. Predvsem se je izkazalo, da ta oblika ne zagotavlja enotnega sprejemanja odločitev, ki so v pristojnosti predstaviških organov občin - občinskih svetov. **Bolj ekonomično in učinkovito zagotavljanje občinskih nalog nujno terja povezovanje in prostovoljno združevanje občin.** S spremembami področne zakonodaje bomo spodbudili sodelovanje občin pri zagotavljanju javnih služb in skupnem izvajanju razvojnih in investicijskih programov.

Pri tem bosta ključni aktivnosti:

- reorganizacija in spremembe pri vzpostavljanju skupnih organov izvajanja ustanoviteljskih pravic v javnih podjetjih in javnih zavodih tudi v okviru občinskih uprav, reorganizacijo organov skupnih občinskih uprav z ureditvijo, ki jim bo omogočila skupno izvajanje predvsem razvojnih zahtevnejših upravnih in strokovnih nalog uprave, ter
- institucionalno preraščanje skupne občinske uprave in skupnega organa v zvezo občin, ki bo sposobna učinkovito upravljati tako razvojne projekte iz občinske pristojnosti, ki presegajo sposobnosti vsake od občin ustanoviteljic, kot tudi zagotavljati preskrbo širšega območja z javnimi dobrinami in storitvami občinskih javnih služb.

Dodaten izziv pa je vzpostavitev mehanizmov za postopno in pospešeno **prostovoljno združevanje občin**. Teritorialno sestavino lokalne samouprave opredeljuje območje samoupravne lokalne skupnosti in njeni prebivalci. V Sloveniji je ustanovljenih 212 občin, od katerih je 11 mestnih občin. Več kot 50 % občin ima manj kot 5.000 prebivalcev, kar je sicer minimalni pogoj, ki ga od leta 2010 določa

¹⁶ 2007: The Institutional framework of inter-municipal co-operation, CLRAE, Recommendation 221.

- Razvoj medobčinskega sodelovanja je najbolj povezan z razdrobljenostjo in majhnosti občin ter razpršenostjo prebivalstva.
- Zlasti manjše občine imajo težave pri izvajanju javnih storitev, ki so bolj zapletene v tehničnem in dražje v finančnem smislu. Občine tako s sodelovanjem združujejo kadrovske, finančne in organizacijske vire, da bi ustvarili sinergijo in optimizirale ekonomijo obsega. Pogosto gre tu za javne službe, ki že po definiciji presegajo geografske meje občin.
- Finančni viri se zmanjšujejo, poleg tega je zagotavljanje javnih storitev pod pritiskom novih zahtev za učinkovitost.
- Medobčinsko sodelovanje pri izvajanju javnih storitev je za prebivalce politično sprejemljivejša rešitev, kot pa načrti za teritorialno reorganizacijo oziroma zmanjševanje števila občin.
- Nekateri države, tudi Slovenija, imajo težave zaradi posebnih naravnih značilnosti, ki jih je mogoče z medobčinskim sodelovanjem učinkovito premagovati.

zakon.¹⁷ Pri tem velja sicer opozoriti, da ima glede na skupno število prebivalcev v Republiki Sloveniji povprečna slovenska občina 9.272 prebivalcev, medtem ko je povprečje v članicah Evropske unije pol manjše. Konkretna slika razpršenosti in neracionalne organiziranosti slovenskih občin pa kaže na zmanjšano sposobnost za zadovoljevanje potreb in interesov ljudi. Že opravljena analiza¹⁸ organiziranosti in delovanja občin je pokazala, da je majhnost občin, kateri sledijo tudi omejeni kadrovski in finančni viri, eden glavnih dejavnikov, ki občine ovira pri učinkovitejšem organiziranju dela in zagotavljanju izvajanja vseh nalog občine.

Poseben problem **so poudarjene razlike med velikostjo slovenskih občin**. Pripravljalci reforme lokalne samouprave v začetku devetdesetih let prejšnjega stoletja so si za izhodišče vzeli občino z najmanj 5.000 prebivalcev (predlog, da bi bila meja pri 7.000 prebivalcih ni dobil politične podpore) in temu so prilagodili tudi obseg in vrsto nalog in pristojnosti občin. Skozi reformni proces pa je prišlo do izrazitega odstopanja od začrtanih strokovnih podlag, kar je imelo za posledico neuravnoteženost med funkcionalno in teritorialno sestavino lokalne samouprave, se pravi med velikostjo slovenske občine in njenimi nalogami in pristojnostmi.

O neracionalni mreži občin se je izreklo tudi Računsko sodišče Republike Slovenije, ki je leta 2012 izdalo revizijsko poročilo »Ureditev področja občin«, v katerem je med drugim ugotovilo, da je glavni razlog za obstoječe stanje v tem, da ni strategije, ki bi določala jasne cilje na področju občin ter da na to kažejo tudi pogoste spremembe zakonodaje na področju lokalne samouprave. Že pred tem je več mednarodnih institucij¹⁹ ugotovilo, da je število občin v Sloveniji veliko, predvsem pa so opozorili na odstopanje od zakonskih določil o velikosti občine.

Glede na dejstvo, da občine svoje naloge in pristojnosti izvajajo za prebivalce, so ti praviloma prvi kriterij pri določanju teritorialnega obsega lokalne samouprave. Takšna izhodišča je mogoče najti tudi v dokumentih Sveta Evrope, ki ugotavljajo **nedvoumno povezavo med velikostjo in učinkovitostjo** lokalnih oblasti.²⁰ Zaustavitev procesa drobitve občin ter s tem slabitve njihove funkcionalne in finančne sposobnosti je že bila dosežena s spremembo Zakona o lokalni samoupravi v letu 2010, ki ne omogoča več izjem od najmanjšega števila prebivalcev. V prihodnje si bomo prizadevali za postopno in prostovoljno združevanje občin v večje.

Velik delež aktivnosti pa mora biti usmerjen v **optimizacijo javnega sektorja na lokalni ravni**. Sistem izvajanja javnih služb in dejavnosti v javnem interesu tako na normativni kot na izvedbeni ravni ostaja skozi čas nespremenjen ne glede na napredek družbenega in poslovnega okolja in tako kot širša javna uprava ni napredoval niti organizacijsko niti funkcionalno. Vlade so si v preteklosti sicer že zadale cilj po spremembi sistema²¹, vendar do konkretnih ukrepov in modernizacije sistema ni prišlo. Posledično je javni sektor v Republiki Sloveniji lastninsko, strukturno in upravljavsko tak, kot pred četrto stoletja, ko je bil leta 1991 sprejet Zakon o zavodih.

Povečevanje gospodarnosti in učinkovitosti poslovanja javnega sektorja je zaradi pomanjkanja tržnih principov in eden največjih izzivov. Glede na sodoben način pojmovanja gospodarnosti in učinkovitosti tako pričakovane cilje presojava glede na vrednosti/koristnosti glede na vložena javna sredstva. Že z

¹⁷Do novele ZLS v letu 2010 je zakon vseboval možnost izjeme od pogoja števila prebivalcev, kar je povzročilo, da ima vsaka druga občina manj prebivalcev, kot zahteva zakon.

¹⁸ Analiza posledic ustanavljanja velikega števila novih občin od uvedbe lokalne samouprave, februar 2010, Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko

¹⁹ OECD Territorial Reviews, Slovenia, 2011. Report on local and regional democracy in Slovenia 2001 in 2011 (Monitoringa Kongresa lokalnih in regionalnih oblasti (CLRAE) pri Svetu Evrope)

²⁰ Ta se nanaša na štiri elemente:

- učinkovitost (kakšen obseg izvajanja javne službe oziroma javnih storitev je mogoče zagotoviti pri najmanjših stroških),
- demokratičnost (pri kateri velikosti je zagotovljen najbolj učinkovit nadzor nad organi lokalne oblasti in zagotovljena njihova odgovornost),
- razvoj (kako velikost in organiziranost organov lokalne oblasti vpliva na zagotavljanje lokalnega gospodarskega razvoja) in
- distribucija (pri kateri velikosti bo zagotovljena najbolj pravična distribucija javnih sredstev in obremenitev z dajatvami znotraj občine).

²¹ Strategija nadaljnega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003-2005, Vlada RS, 17.7.2003

zmanjšanjem števila subjektov oz. njihovim povečevanjem bi bilo mogoče doseči večjo gospodarnost, medtem ko merjenje učinkovitosti zahteva uvedbo merljivih kazalnikov.

Od skupaj 1516 javnih zavodov je 1046 tistih, katerih ustanoviteljice so občine²². Več kot polovica vseh javnih zavodov je s področja vzgoje in izobraževanja, sledi pa jim področje kulture. Zato bi posegi, ki bi pomenili organizacijsko konsolidacijo, največje učinke izkazovali prav v občinskih, deloma pa tudi v državnih izdatkih. Ministrstvo, pristojno za lokalno samoupravo je v letu 2014 pripravilo analizo števila majhnih zavodov, katerih ustanoviteljice so občine. Zavodov s 15 ali manj zaposlenimi je bilo po podatkih AJ PES kar petina občinskih zavodov, skupno 228, od tega 39 šolskih in 70 s področja kulture. To kaže na precejšnjo mero neracionalne organiziranosti, ki jo posamezna področna zakonodaja (npr. Zakon o financiranju vzgoje in izobraževanja, Zakon o uresničevanju javnega interesa na področju kulture, ..) ne ureja.

Pri tem je ključno troje: (i) najprej status javnih zavodov (zavod brez statusa pravne subjektivitete kot del občinske uprave) kjer Zakon o zavodih sicer omogoča ustanovitev javnih zavodov brez statusa samostojne pravne osebe, področna zakonodaja za večino zavodov pa to preprečuje. Naprej (ii) združevanje javnih zavodov znotraj ene občine ali združevanje istovrstnih zavodov čez meje občin. In nenazadnje (iii), optimizacija, ki bi pomenila organiziranje skupnega izvajanja poslovnih funkcij za več zavodov znotraj občine in za občine same. Možnosti za učinkovitejše izvajanje dejavnosti javnih zavodov je torej potrebno poiskati tudi v racionalnejši organizaciji opravljanja poslovnih funkcij, to je upravnih, strokovno tehničnih in administrativnih nalog, ki so podpora izvajanju javnih programov.

Na področju optimizacije delovanja javnega sektorja na lokalni ravni bodo morala posamična ministrstva nujno pristopiti k **optimizaciji delovanja občinskih javnih zavodov** z njihovega delovnega področja. Tudi tu pa bo imelo ključno vlogo ministrstvo, pristojno za javno upravo, ki mora skupaj z resornimi ministri in v sodelovanju z združenji občin pripraviti in uveljaviti spremembe za posodobitev stanja.

²² Vir: register Uprave za javne prihodke, 15.11.2015

B. RAZVOJ FINANČNE AVTONOMIJE OBČIN

*IZZIVI: Finančni viri občin sorazmerni z obsegom nalog
Doslednejše uveljavljanje financiranja občin iz lastnih davčnih in nedavčnih virov
Odprava neskladij med strukturo stroškov in vrednostjo uteži, pomembnih za ugotovitev primerne porabe*

Finančna sestavina lokalne samouprave pomeni ustrezne in zadostne finančni vire za delovanje občin kot pomemben cilj za doseganje decentralizacije. Pri tem je potrebno upoštevati načelo finančne avtonomije in načelo koneksitete, ki določata, da naj se občina financira iz lastnih virov in da morajo biti finančni viri sorazmerni z obsegom nalog in pooblastil, pristojnostmi in obveznostmi občin. Sočasno pa so občine odgovorne za posodabljanje svojega delovanja in nenehne optimizacije dela tako z vidika organizacije in procesov in posledično kadrovske in finančne vire.

Financiranje lokalnih javnih zadev je torej neločljivo povezano s pristojnostmi, z zakonom določenimi nalogami in pooblastili oziroma pravicami in obveznostmi občin. Šibkejšim občinam sistem zagotavlja dodatna sredstva za izenačevanje razlik pri dohodkih, ker so odvisni od gospodarske razvitosti občine. Niso pa dovolj uporabljene možnosti, da se naloge izvajajo bodisi z medobčinskim sodelovanjem ali z optimiziranjem izvajanja v okviru manjšega števila občin ali mestnih občin.

V skladu s priporočili Sveta Evrope morajo imeti finančni viri občin nekatere temeljne značilnosti. Kot že omenjeno (i) morajo biti sorazmerni z obsegom nalog, pristojnostmi in odgovornostmi občin; (ii) obstajati mora ravnotežje med finančnimi transferji, vključno z nepovratnimi sredstvi ter določenimi davki centralne ravni na eni strani ter davki in dajatvami, ki jih občina določi sama na drugi strani, (iii) zagotovljena mora biti diskrecijska pravica lokalnih oblasti, da prihodke in ravni izdatkov prilagodijo lokalnim prioritetam in (iv) obstajati mora solidarnostna shema oziroma finančna izravnava, ki omogoča občinam, ki ne zberejo zadosti virov, izvajanje nalog in pristojnosti.

Sistem financiranja občin v Republiki Sloveniji je skladen z vsebino MELLs, je pa potreben sprememb predvsem v smislu zamenjave in nadgradnje nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča (NUSZ) z davkom na nepremičnine. Davek na nepremično premoženje naj bi postal osnovni davek lokalnih skupnosti, čemur bo prilagojen izračun deleža dohodnine za financiranje lokalnih skupnosti.

Pomemben element za zagotovitev obsega stroškov za delovanje občin je element primerne porabe, ki je v Republiki Sloveniji ne glede na že izpostavljene specifične občin enoten ne glede na velikost le-te. Med strukturo stroškov in vrednostjo uteži, pomembnih za ugotovitev primerne porabe, so posamezna neskladja, saj analize kažejo večjo obremenitev občinskih proračunov večjih občin (veliko število prebivalcev) ter večje obremenitve geografsko velikih občin (dolžina lokalnih cest itd.).

Za izračun povprečnine je treba v prihodnje **izboljšati obstoječi model, ki bo upošteval podatke o realnih stroških oziroma podatke o standardiziranih stroških** glede na vrsto nalog, kjer je to mogoče²³. Tudi s tem posegom bi se sistem še bolj približal načelom finančne avtonomije občin.²⁴

Analiza učinkov sistema financiranja občin²⁵, ki je bila opravljena konec leta 2010, kaže na nekatere dodatne odklone, ki bi jih bilo smotno urediti v nadaljnjih spremembah sistema financiranja, nenazadnje pa tudi s spremenjenim organiziranjem dela občin. Ugotovitve so strnjene v dve skupini, ki se ločita (i) glede na število prebivalcev in (ii) glede na površino občine:

²³ Osnovo za izračun povprečnine je treba zmanjšati za sredstva sofinanciranja posameznih občinskih nalog (katerih stroški so sicer zajeti v tej osnovi) iz državnega proračuna ter prihodke od namenskih dajatev (okoljskih taks, občinskih taks in prispevkov), namenjenih za financiranje istih nalog.

²⁴ Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation Rec(2005)10f of the Committee of Ministers to member states on the financial resources of local and regional authorities.

²⁵ Analiza učinkov veljavnega sistema financiranja občin –ZFO1. Stroškovni vidik po programski klasifikaciji. November 2010.

- Občine so preko 80% stroškov ustvarile znotraj zgolj sedmih od skupno 21 programskih področij²⁶ (izobraževanje, delovanja organov občine, promet, družbene dejavnosti, socialno varstvo, urejanja prostora in komunalne zadeve).
- Mestne občine izkazujejo sorazmerno precej višje stroške/prebivalca na področju družbenih dejavnosti, prostorskih, stanovanjskih in komunalnih zadev, manjša odstopanja navzgor pa še v okviru delovanja lokalne samouprave in prometa.
- Mestne občine so izkazale za povprečno +13% višje stroške/prebivalca ob povprečno -26% nižji vrednosti pripadajoče primerne porabe.
- Podobni navzkrižno pomnoženi odkloni so opazni še pri skupini občin z relativno veliko površino, vendar v nekoliko drugačni smeri, saj so slednje ob sicer +13% višjih izkazanih stroških, pridobile povprečno za okoli +18% več sredstev iz naslova primerne porabe. Ta skupina izkazuje višje povprečne stroške na področju delovanja lokalne samouprave in socialnega varstva.
- Skupina občin, ki tudi značilno odstopa od povprečja, je skupina z visokim deležem starejših, kjer izstopajo stroški družbenih dejavnosti, delovanja lokalne samouprave ter socialnega varstva.

Vse navedeno kaže, da obstoječi sistem financiranja občin sicer na agregatni ravni ne kaže pretirane neskladnosti z osnovnimi načeli in teorijo fiskalne decentralizacije. Podrobnejša analiza pa pokaže na nekatere neskladnosti sistema, ki dolgoročno zahtevajo določene **korekcije oziroma posodobitev uteži korigiranih kriterijev v okviru modela za izračun primerne porabe** ter večji enotnosti stroškovne strukture, predvsem na področju zgoraj izpostavljenih skupin občin (mestne občine, velike občine).²⁷

Posebno pozornost bo treba nameniti administrativnim stroškom in administrativnim oviram na ravni države, na katere opozarjajo občine na eni strani, ter administrativnim oviram, ki jih v lokalni sistem postavljajo občine same. Združenja občin v postopkih določanja povprečnine po Zakonu o financiranju občin²⁸ (v nadaljevanju ZFO-1) vseskozi opozarjajo na določbe področnih zakonov, ki določajo naloge občin ter določbe podzakonskih predpisov, ki določajo standarde javnih služb (npr. osnovno šolstvo, otroško varstvo, oskrba z vodo), ki vsebujejo nerazumne zahteve in administrativna bremena za občine. **Aktivnosti bomo usmerili v odpravo administrativnih ovir**, kjer bodo poglavitno vlogo imela resorna ministrstva, v sodelovanju z ministrstvom, pristojnim za boljšo zakonodajo in tudi lokalno samoupravo ter združenji občin. Ob sodelovanju državnih organov pa morajo tudi občine, ne glede na njihovo velikost, oblikovati jasne cilje in konkretne akcijske načrte za optimizacijo in zniževanje stroškov svojega delovanja ter motivacijske dejavnike za stalen napredek v delovanju občin, kar lahko pomembno vpliva na proračune tako na nacionalni kot na občinskih ravneh.

Vzporedno z obema procesoma bodo pristojna ministrstva v sodelovanju z združenji občin morala **vzpostaviti mehanizme spremljanja organizacijske učinkovitosti**. Že v prejšnjem poglavju smo opozorili na problem merjenja gospodarnosti in učinkovitosti poslovanja javnega sektorja zaradi pomanjkanja tržnih principov. Pričakovane cilje moramo presojati kot razmerje med koristjo in vloženi javnimi sredstvi.

²⁶ Pravilnik o programski klasifikaciji izdatkov občinskih proračunov (Uradni list RS, št. 57/05, 88/05 – popr., 138/06 in 108/08)

²⁷ Zdajšnja ureditev izračuna povprečnih stroškov za financiranje nalog občin (povprečnine) ne omogoča prilagajanja na zaostrene javno finančne razmere prav tako ne omogoča odpravo neskladja med strukturo stroškov in vrednostjo uteži, pomembnih za ugotovitev primerne porabe, saj analize kažejo večjo obremenitev občinskih proračunov mestnih in sicer večjih občin (veliko število prebivalcev) ter večje obremenitve geografsko velikih občin (dolžina lokalnih cest itd.). Dodaten izziv prinaša uvedba davka na nepremičnine.

²⁸ Zakon o financiranju občin (Uradni list RS, 123/06, 57/08, 94/10 – ZIU, 36/11 in 40/12 – ZUJF)

C. RAZVOJ URBANE IDENTITETE OBČIN

*IZZIVI: Status mestne občine v razmerju do mesta kot sociološke entitete
Povezovanje urbanih in ruralnih območij*

Ureditev mestnih občin je bila pri nas povzeta po zgledu ureditve lokalne samouprave v nemških in avstrijskih deželah, kjer imajo posebno ureditev za mesta, ki imajo statut pokrajin²⁹. Ustavna zasnova mestne občine temelji na predpostavki, da v Sloveniji soobstajata dva tipa občin, navadne in mestne, in da naj bi slednje imele več pristojnosti. Vendar ustavna norma zaradi pomanjkljive idejne zasnove ni bila izpeljana. Obrazložitev predloga Ustave RS,³⁰ ki opredeljuje mestno občino, je precej skopa, saj ne nakazuje kaj več od ponovitve besedila iz 141. člena Ustave RS. Določba pravi, da lahko mestna občina opravlja kot svoje tudi z zakonom določene naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mest. To pomeni, da je po Ustavi RS mogoče na mestno občino z zakonom prenesti samo tiste naloge, ki se nanašajo na mesto kot večje urbano naselje. Kljub temu, da so lokalne zadeve srednje velikega mesta po svoji vsebini, količini in raznolikosti ter intenzivnosti povsem drugačne kot lokalne zadeve manjše podeželske občine, pa gre kljub temu za zadeve skupnega, torej javnega, pomena za življenje in za delo prebivalcev v lokalni skupnosti.

Po uveljavitvi ZLS je bilo nekaj neuspešnih zakonodajnih poskusov, s katerimi so se poskušale opredeliti dodatne naloge oziroma pristojnosti mestnih občin. K neuspešnosti poskusov je botrovalo več razlogov:

- Ustava RS jasno določa, da gre pri prenosu pristojnosti na mestno občino za tiste državne naloge, ki se nanašajo na razvoj mest, ne pa kakršnekoli druge državne naloge.
- Pri dosedanjih poskusih širitve pristojnosti mestnih občin ni bilo mogoče opredeliti, katere državne naloge (in v kakšnem obsegu) so po svoji narave take, da jih je mogoče prenesti kot izvirne zgolj na mestne občine ter pri tem opraviti jasno razmejitev s tistimi nalogami, ki jih morajo opraviti državni organi.
- Neuspešni so bili poskusi za določitev pristojnosti mestnih občin v razmerju do pokrajine in do drugih občin v okolici mestne občine. Mestne občine bi lahko imele poleg pristojnosti lokalnega pomena, ki so izvirne pristojnosti občin, še veliko število pristojnosti širšega – regionalnega in tudi državnega pomena.

Strokovna literatura pozna tri skupine možnih definicij mestnih občin: (i) količinska se nanaša na število prebivalcev, (ii) zgodovinska temelji v poimenovanju mest in išče v začetkih nastanka urbanih območij s trškimi in podobnimi mestnimi pravicami in (iii) kot kriterij uporablja gospodarsko vlogo urbanih središč in poudarjeno ekonomsko vlogo mest v razvoju. Najbolj aktualna gradiva (iv) OECD kot motor razvoja **ne favorizirajo več izključno mest, temveč dialog med urbanih in zalednimi območji**.³¹

Težava pri uresničitvi 141. člena Ustave RS se kaže že od začetnih razmišljanj in strokovnih podlag, usmerjenih v prevzemanje pristojnosti pokrajin.³² Strokovni razmisleki v smeri doslednega iskanja rešitev posebnega statusa mestne občine vodijo v asimetrični upravni sistem in velike organizacijske posege. V tem primeru bi morali zasnovati dvo-tipski model temeljnih enot lokalne samouprave tako, da bi razdelili občine na dve vrsti in jih poudarjeno razlikovali po naboru pristojnosti, pri čemer bi mestne občine opravljale določene pristojnosti in naloge tudi za prebivalce drugih, ne-mestnih občin. Takšna rešitev bi, poleg posega v ustavo, zahtevala določitev optimalnega števila mestnih občin in določitev natančnega nabora tistih »mestnih« funkcij«, ki jih druge občine ne bi opravljale. Tem občinam bi priznali določene posebne pravice in obveznosti, ki se vežejo na obstoj in razvoj mest kot

²⁹ V nemški ureditvi imajo poseben status mestne občine, ki se označuje kot »mesto izločeno iz okraja« (Kreisfreie Stadt), ta pa v nemškem pravnem redu pomeni pokrajinsko in ne občinsko oblast.

³⁰ Poročevalec Skupščine Republike Slovenije, Letnik XVII, št. 30, 12. december 1991

³¹ Rural-Urban Partnerships: An Integrated Approach to Economic Development, OECD, 2013

³² Že prva različica predloga Zakona o lokalni samoupravi, ki jo je obravnavala 1992 še stara tridomna skupščina, je vsebovala določbo, da »mestna občina opravlja zadeve, ki izhajajo iz nalog občine in mesta«. Po tem predlogu naj bi mesto z več kot 100.000 prebivalci, opravljal naloge širše samouprave lokalne skupnosti, se pravi pokrajine.

urbanih skupnosti. **Dvo-tipski model utrjuje koncept majhnih občin.** Nenazadnje bi bilo mogoče pristojnosti, ki naj bi jih po ustavni normi opravljala mestna občina, opravljati v okviru reorganizacije državne uprave na nižji teritorialni ravni državne uprave.

Status mestne občine ima po zakonu 11 občin, status mesta pa 67 naselij. Sedanji nabor mestnih občin je neustrezen. Štiri od enajstih mestnih občin (Ptuj, Nova Gorica, Murska Sobota in Slovenj Gradec) ne izpolnjuje zakonskih pogojev za mestno občino. Poleg mestnih občin ZLS v 15. a členu opredeljuje tudi status mesta, ki ga dobi naselje, ki izpolni zakonske pogoje (3.000 prebivalcev in urbane značilnosti). Takšnih je v Republiki Sloveniji 67, tri (Domžale, Škofja Loka in Kamnik) so večja od nekaterih mestnih občin. V sedmih naseljih s statusom mesta ni sedeža upravne enote, pet naselji, kjer je sedež upravne enote, pa nima statusa mesta. Vedno več prebivalcev živi v urbanih naseljih, zato je sodobna paradigma, na katero opozarjajo tudi mednarodne organizacije,³³ ne le urbanizacija, pač pa predvsem povezovanje mest in somestij s podeželjem.

Upravno politična organiziranost mora biti prilagojena politiki prostorskega razvoja Slovenije in uresničevanju trajnostne urbane strategije, kjer so v urbana območja vključena tudi naselja, ki so z mestom funkcionalno povezana. V pogojih razdrobljenosti slovenskih občin to nujno pomeni tudi sodelovanje občin čez območja njihovih lastnih teritorialnih meja ter priznanje vplivnega območja urbanih funkcij. Urbani razvoj je eden ključnih stebrov Strategije prostorskega razvoja Slovenije³⁴, ki poudarja krepitev vloge mest za podporo policentričnemu sistemu poselitve Slovenije. Za doseganje tega cilja pa **je zdaj veljavni okvir enajstih mestnih občin preozek.**

Iz navedenih razlogov odločitev o statusu mestne občine zahteva strokovni razmislek o vlogi mest bolj kot zgolj o vlogi mestnih občin ter o sobivanju mest in podeželja.

33 OECD, The Metropolitan Century, Understanding Urbanisation and its Consequences, February 2015; OECD, Rural-Urban Partnerships An Integrated Approach to Economic Development, October 2013

34 Strategija prostorskega razvoja Slovenije, sprejeta 2004 je kot središča nacionalnega pomena, ki naj se prioritarno razvijajo, določila 10 mest (Celje, Kranj, Ljubljano, Maribor, Mursko Soboto, Novo Gorico, Novo mesto, Postojno, Ptuj in Velenje) in 5 somestij s 14 mesti (Brežice – Krško – Sevnica, Jesenice – Radovljica, Koper – Izola – Piran, Slovenj Gradec – Ravne na Koroškem – Dravograd in Trbovlje – Hrastnik – Zagorje ob Savi). Ministrstvo pristojno za prostor je v letu 2013 začelo z aktivnostmi prenove prostorske politike in pripravo nove prostorsko razvojne strategije do leta 2030 (v nadaljevanju SPRS 2030). Dokument še ni sprejet. Več na www.mop.si

D. RAZVOJ REGIONALNE IDENTITETE

*IZZIVI: Krepitev uveljavljenih institucij upravljanja
Uveljavljanje testa subsidiarnosti pri določanju pristojnosti države, občin in vmesne – regionalne ravni upravljanja*

Slovenija je v **absolutnih in relativnih ozirih majhna država**. Zato mora biti njena upravno-politična struktura prilagojena teritorialnim, družbenim in tudi ekonomskim pogojem. Pokrajina kot je opredeljena v skladu s 143. členom Ustave RS bi pomenila uvedbo novega upravno-političnega sistema. Vsaka sprememba in tako tudi uvedba novega upravno-političnega sistema, kot ga opredeljuje Ustava RS pa nujno poseže v položaj obstoječih sistemov, saj se vsi sistemi nahajajo na istem teritoriju in nanašajo na iste ljudi. To pomeni, da **bi uvedba pokrajin močno posegla v obstoječo teritorialno ureditev državne uprave ter v položaj občin**. Vzpostavitev pokrajinske ravni pa bi zahtevala politično in upravno infrastrukturo (voljeni predstavniški organi, pokrajinska uprava) in leta prilagajanj tako državnih institucij kot občin. Zaradi ozemeljske majhnosti in prebivalstvene šibkosti Slovenije bi bila členitev na pokrajine finančni, kadrovski, organizacijski in politični napor, ki bi bil glede na učinke povsem nesorazmeren ukrep³⁵.

Zato je utemeljeno **iskanje možnosti, da se pristojnosti pokrajin, kot jih definira Ustava RS, organizira na regionalnem nivoju v okviru drugih že obstoječih oblasti**, z medobčinskim povezovanjem ali v upravnih okrajih, še posebej na specifičnih področjih kot npr.: spodbujanja policentričnega razvoja, prostorskega načrtovanja, prometa, umirjanja čezmejnega vpliva večjih mest sosednjih držav in enakopravnega čezmejnega sodelovanja ter učinkovitosti in kakovosti upravljanja javnih storitev. Izvajanje teh nalog bo treba krepiti s posodobitvijo in poenostavitvijo obstoječih oblik medobčinskega sodelovanja ter s premislekom v področnih zakonodajah o bolj zavezujočih oblikah sodelovanja.

Pri teritorialni organizaciji državne uprave je tako **vzpostavitev upravnih okrajev** kot enotne regijske strukture organiziranosti državne uprave, ki bo delovala povezano in zagotavljala kakovostne storitve (navzven kot upravne storitve in navznoter kot podporne storitve upravnim organom na lokalni ravni) prava smer razvoja. Kjer bodo možnosti za močnejše lokacijsko združevanje, se bodo kot način poslovanja različnih organov javnega sektorja na enem naslovu oblikovali tako imenovani upravni centri, ki pa imajo lahko enako ali celo večje število vstopnih točk za uporabnike storitev. Združevanje bo imelo vrsto pozitivnih učinkov tako za državljane kot tudi za državno upravo³⁶.

Subsidiarnost je neposredno povezana z decentralizacijo pristojnosti za opravljanje javnih zadev. Ne glede na obliko decentralizacije pristojnosti morajo biti pooblastila, dana lokalni oblasti, v skladu z načeli MELLIS polna in izključna. Pri določanju nalog v izvorni ali preneseni pristojnosti občin z zakoni, ki urejajo področja javnih zadev, mora država zagotoviti in omogočiti ustrezno sodelovanje občin (oz. združenj občin). Pri odločanju o tem, katero pristojnost naj bi opravljala katera raven oblasti, je treba uveljaviti stalno preverjanje načela subsidiarnosti kot delovno obliko preprečevanja nenadzorovanega prenašanja nalog na nižje oblasti. Država svoje pristojnosti lahko prenaša v izvajanje drugim oblastem, tudi občinam, kot prenesene pristojnosti, vendar to stori takrat, kadar bi takšen prenos pomenil večjo učinkovitost, zmanjšanje stroškov ali kadar država ne bi imela svoje upravne strukture na nižji teritorialni ravni. Prenos državnih nalog v občinsko pristojnost je možen ob pogoju, da država zagotavlja občini tudi ustrezna sredstva za njihovo opravljanje.

Do sedaj se kljub zakonskim podlagam **koncept prenesenih državnih nalog v izvajanje občinam se v slovenski upravno politični praksi ni uveljavil**³⁷. Razlogi so predvsem v prevelikih razlikah pri

³⁵ OECD Territorial Reviews, Slovenia, 2011. »Zahteval bi zapleteno politično in upravno infrastrukturo (voljeni predstavniški organi, pokrajinska uprava) in leta prilagajanj tako državnih institucij kot občin«

³⁶ Javna uprava 2020, Strategija razvoja javne uprave 2015-2020, Ljubljana 29.4.2015

³⁷ Kot edino preneseno državno pristojnost na nekatere občine beležimo urejanje vojnih grobišč v skladu s 15. členom Zakona o vojnih grobiščih (Uradni list RS, št. 65/03 in 72/09).

upravni kapaciteti občin ter v pomanjkanju upravne tradicije na tem področju. Prenesene državne naloge bi namreč lahko strokovno in kvalitetno izvajale samo večje občinske uprave, pa še to le v primeru, da država ne bi imela organiziranih upravnih enot.

Ključno vprašanje reforme lokalne samouprave v zgodnjih devetdesetih letih prejšnjega stoletja je bilo prav jasna razmejitev nalog države od nalog lokalne samouprave. S tem se je vzpostavil sistem, kjer se lokalne skupnosti ukvarjajo izključno z nalogami lokalnega pomena. Zato tudi v prihodnje slovenske občine kljub ustavnim okvirom ne bodo izvajale prenesenih državnih nalog, te bo na nižji teritorialni ravni država izvajala preko upravnih enot oziroma upravnih okrajev. Težave pri izvajanju določenih državnih nalog (npr. izdaja gradbenih dovoljenj) izvirajo iz načina njihovega izvajanja, ne pa iz nosilca izvajanja.

E. RAZVOJ LOKALNE DEMOKRACIJE

IZZIVI: Uveljavitev pravice sodelovanja prebivalcev in zainteresirane javnosti pri pripravi odločitev
Utrditev položaja ožji delov občine kot oblike sodelovanja prebivalcev

Lokalna samouprava je upravno politični sistem, ki je najbližje ljudem, zato je brez njihove vključitve v pripravo določitev legitimnost lokalne samouprave zelo šibka. Sodelovanje prebivalcev je v slovenskem pravnem redu ustrezno opredeljeno,³⁸ vendar ga v občinah še vedno prepogosto ožijo na formalno predstavniško demokracijo. V skladu z določbami ZLS se med drugim uresničuje tudi pravica občanov do sodelovanja pri sprejemanju odločitev v občini. Dodatno pravico do sodelovanja pri vprašanjih lokalne oblasti opredeljuje tudi MELLIS.

Uresničevanje pravice do **sodelovanja prebivalcev je v Republiki Sloveniji večinoma že uveljavljeno in sistemsko urejeno**. Načini in posebni ukrepi so že zajeti v ZLS (posvetovanja, lokalni referendumi, obravnavanje predlogov za delovanje lokalnih oblasti in lokalnih javnih služb), zakonu, ki ureja dostop do informacij javnega značaja (postopki za dostop do uradnih dokumentov, spodbujanje uporabe komunikacijskih tehnologij – obvezna spletna stran občine) in zakonu, ki ureja volilno pravico (zadovoljevanje potreb ljudi, ki se srečujejo s posebnimi ovirami pri sodelovanju). Obstaja pa potencial, da tradicionalne oblike sodelovanja občanov pri odločanju v občini dopolnimo z modernejšimi in manj formaliziranimi oblikami sodelovanja. Z vidika sodelovanja prebivalcev pri odločanju na lokalni ravni je pomembna še Resolucija Državnega zbora Republike Slovenije o normativni dejavnosti (ReNDej), ki med drugim postavlja smernice za sodelovanje s strokovno in drugimi zainteresiranimi javnostmi.

Eden od načinov še večjega sodelovanja občanov pri odločanju na lokalni ravni so lahko dodatne organizacijske zaveze,³⁹ s katerimi lahko zagotovimo sodelovanje prebivalcev pri pripravi predpisov, saj imajo občine prav v tem pogledu največji **demokratski primanjkljaj**. Našteto predstavlja nekaj glavnih poudarkov, preko katerih bi se lahko vzpostavil pričakovani stalni dialog občanov z lokalnimi oblastmi, ki presega sedanjo prakso, ki se v veliki večini primerov odraža le na način, da občani vsaka štiri leta sodelujejo pri odločanju o tem, kdo jih bo predstavljal v občinskih organih⁴⁰.

Posebno vlogo pri sodelovanju prebivalcev imajo ožji deli občin. Od uvedbe reforme slovenske lokalne samouprave je število ožjih delov občin relativno stabilno. V letu 1993 so v Sloveniji delovale 1.203 krajevne skupnosti, v letu 2013 pa je bilo v skupno 138 občinah organiziranih 1.189 ožjih delov. Od tega je bilo 954 krajevnih skupnosti, 180 vaških skupnosti in 64 četrtnih skupnosti.

Ožji deli občine niso pomanjšana občina, ampak način teritorialne organizacije prebivalcev in njihovega aktivnega sodelovanja pri pripravi odločitev pristojnih občinskih organov. Ožji deli občine imajo le predstavniške organe, ki pa ne morejo izvajati javnih služb, lahko pa oblikujejo stališča in predloge, pomembne za izvajanje le-teh. Praviloma imajo na zagotavljanje javnih služb podeželske organizacije ožjih delov poudarjen vpliv, predvsem na tiste storitve, ki jih v drugih občinah in urbanih delih opravljajo javna podjetja in koncesionarji.⁴¹

³⁸ Določba 44. člena Ustave RS daje prebivalcem pravico do neposrednega sodelovanja pri upravljanju javnih zadev.

³⁹ Z dopolnitvijo poslovníkov občinskih svetov je treba kot obvezno sestavino predlogov predpisov določiti tudi sodelovanje javnosti pri pripravi temeljnih rešitev, ki jih prinaša predpis. Dodatna možnost je ureditev sodelovanja prebivalcev pri pripravi t.i. participativnega proračuna. S slednjim uveljavimo aktivno vključevanje prebivalcev v razpravo o določanju namena lokalnih proračunskih virov na trajen, neposreden in neodvisen način. Vsebinska takšnega načina priprave proračunov so:

- javna razprava o finančnih in/ali proračunskih vprašanjih,
- vključitev formalnih (občinski svet, sveti krajevnih skupnosti) in neformalnih oblik (inicijativne skupine, civilne iniciative, itd.) v pripravo,
- vključitev oblik javnega posvetovanja z organizacijo posebej zato sklicanih forumov ter
- načini, da o posameznih vprašanjih lahko svetujejo in odločajo posvetovalna telesa.

⁴⁰ State of democracy, human rights and the rule of law in Europe, Report of the Secretary General of the Council of Europe, 2015

⁴¹ Tak primer sta zimsko in letno vzdrževanje lokalnih cest ter pokopališka dejavnost.

Spremembe zakonodaje s področja upravljanja s premoženjem države in občin, s področja javnih financ, javnih naročil in uslužbenskih razmerij so povzročile, da se je v praksi izvotlila določba Zakona o lokalni samoupravi⁴², ki omogoča, da občina s statutom določi, da so ožji deli občin lahko samostojne pravne osebe. Če je bila takšna ureditev utemeljena pred in takoj po uvedbi reforme, pa se danes kaže kot anahronizem, ki ovira delovanje občine oziroma pomeni administrativno oviro⁴³ pri izvajanju storitev za lokalno prebivalstvo. Da je bila ta praksa podeljevanja statusa pravne osebe zelo razširjena, potrjuje podatek, da ima še danes ta status kar 883 ožjih delov občin, kar predstavlja 73,7 % vseh ožjih delov v državi. Zato je smotrno, da **se z zakonom ukine možnost, da bi bili ožji deli pravne osebe**. S tem bi pomembno olajšali postopke upravljanja s premoženjem, preprečili napake pri izvrševanju občinskih proračunov ter zmanjšali administrativna bremena občini. Hkrati bi težo delovanja ožjih delov občin prenesli na sodelovanje pri odločanju o najpomembnejših odločitvah občinskih organov.

Spričo krepitev vloge ožjih delov občin kot orodij za sodelovanje prebivalcev na lokalni ravni bomo na zakonski ravni v sodelovanju z združenji občin ter na podlagi statističnih podatkov preučili, ali bi **za občine nad določenim pragom števila prebivalcev predpisali obvezno oblikovanje ožjih delov**. Tak ukrep predstavlja pravno podlago občinam, da si s statuti same uredijo notranjo organiziranost, ki bo zagotovila večjo mero sodelovanja prebivalcev pri odločanju na lokalni ravni. Gre za poskus tehtanja ustavne pravice do samoorganiziranosti občin z ustavno pravico do sodelovanja prebivalcev pri odločanju o javnih zadevah. Tak ukrep bi na racionalen način ožjim delom občin omogočil organizirano delovanje znotraj obstoječih občin.

Drug problem pri ožjih delih občin je **oblikovanje njihovih predstavniških organov**. Občina sicer lahko izbere enostavno rešitev, ki jo omogoča Zakona o lokalni samoupravi tako, da občinski svet imenuje odbore izmed občanov, ki prebivajo na območju posameznih ožjih delov. Ta rešitev v praksi ni razširjena. Večinoma svete ožjih delov občin občani izvolijo na volitvah hkrati z volitvami občinskih organov. Ta sistem je zapleten, za predlagatelje in kandidate ter za predstavnike predlagatelja, odgovornega za izvajanje volilne kampanje, zahteven.

V letu 2014 je za izvolitev na 7.822 mest v svetih ožjih delov občin kandidiralo 14.688 kandidatov. Mnogi od teh so bili hkrati izvoljeni tudi v občinske svete. Pri tem gre za velik organizacijski napor volilnih organov občine, predlagateljev in kandidatov ter nesorazmerno velike stroške, povezane s kandidacijskimi in volilnimi opravili ter s konstituiranjem svetov ožjih delov. Dodatna težava, ki se pojavlja v zadnjih letih, pa je upad zanimanja za funkcijo člana sveta ožjega dela občine. Zaradi omejitev in strogih volilnih pravil, ki veljajo tako za občine kot ožje dele, določenih v Zakonu o lokalnih volitvah (ZLV)⁴⁴ so v letu lokalnih volitev 2014 kar v 36 občinah morali izvesti ponovne volitve, ker v svete ožjih delov občine ni bilo izvoljenih dovolj članov, ker za ta mesta ni bilo predlaganih kandidatov.

Utemeljeno pričakujemo, bi podoben učinek dosegli z izvolitvijo svetov ožjih delov na zborih občanov ali tako, da bi občinski svet imenoval članice in člane krajevnih, vaških in četrtnih odborov. Zato bomo preučili možnost, **da bi predstavniške organe ožji deli občin v prihodnje izvolili na zborih krajanov**. S tem bi razrešili tudi vprašanje legitimnosti hkrati izvoljenih članov občinskega sveta in članov sveta ožjega dela občine iz istega območja občine.

⁴² Občina mora imeti pod-račune za vse ožje dele pri občinskem proračunu, na katerem evidentira vse poslovne dogodke v posameznem ožjem delu občine v skladu z Zakonom o javnih financah; ožji del občine v skladu z Zakonom o javnih uslužbencih ne more imeti zaposlenih, pač pa strokovne naloge zanje opravlja občinska uprava; ožji del občine ne more izvajati občinskih gospodarskih javnih služb, to ureja občina z odloki, le posamezne manj zahtevne naloge lahko prenese na ožje dele; ožji del občine ni naročnik po Zakonu o javnem naročanju; ožji del občine je ne glede na status neposredni uporabnik občinskega proračuna. Ožji deli občine imajo v skladu z Zakonom o javnih financah letni finančni načrt, nimajo lastnih virov financiranja, sredstva za izvajanje nalog ožjih delov občine se ne glede na status zagotovijo v občinskem proračunu.

⁴³ Težave z upravljanjem nepremičnega premoženja, poročanje AJPES, itd.

⁴⁴ Zakon o lokalnih volitvah (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08 in 83/12)

F. RAZVOJ MED-INSTITUCIONALNEGA DIALOGA

*IZZIVI: Združenja občin kot partnerji državnim organom
Krepitev vloge združenj pri zagotavljanju strokovne pomoči občinam*

Kot posebna institucionalna oblika medobčinskega sodelovanja je v ZLS urejeno tudi združenje občin, katerega namen je zastopanje interesov lokalne samouprave v razmerjih do državnih organov in v mednarodnih institucijah.⁴⁵

V skladu z zakonodajo sta prednostni nalogi združenj (i) sodelovanje pri pripravi predpisov s področja lokalne samouprave in drugih predpisov, ki se tičejo koristi občin ter (ii) zastopanje interesov članic v razmerju do državnih organov, sindikatov javnega sektorja, zbornic. Strokovne službe združenj pa opravljajo tudi (iii) strokovne naloge, za katere jih organi združenj zadolžujejo, organizirajo izobraževanja, zagotavljajo izmenjavo dobrih praks in podobno ter (iv) dajejo strokovno pomoč članicam.

Pri opravljanju nekaterih nalog tako dopolnjujejo dejavnost državnih organov, zagotavljajo opravljanje tistih strokovnih nalog, ki jih je bolj optimalno izvajati na nivoju združenja občin. Predvsem pri izvajanju informacijske in izobraževalne dejavnosti ter strokovne pomoči občinam in skupnim občinskim upravam je njihova vloga pomembna in so že več kot desetletje deležna tudi sofinanciranja iz sredstev resorja, pristojnega za lokalno samoupravo.

V primeru prenosa nalog resorjev na raven združenja občin je potrebna **jasna ureditev pravne podlage za dodelitev sredstev iz državnega proračuna** tako, da bo omogočeno sofinanciranje strokovnih služb združenj, ki opravljajo določen del njegovih nalog (strokovna pomoč občinam, izobraževanje in skrb za implementacijo novih predpisov), nalog pri vzdrževanju skupnih informacijskih baz podatkov in strokovne pomoči občinskim organom pri zagotavljanju pravilnosti in zakonitosti njihovih predpisov.

Tudi v prihodnje bo Vlada dosledno uveljavljala partnerski odnos z občinami in njihovimi združenji. Združenja občin so od reforme lokalne samouprave utrdila svoj položaj in postala partnerji državnim organom, krepili pa bomo tudi njihovo udeležbo v fazi priprave in sprejemanja zakonodaje, kar prepoznavamo kot eno od pomembnih nalog združenj.

Prenovili pa bomo zakonsko ureditev pogojev za pridobitev statusa reprezentativnosti (tudi mestnih občin). V praksi se kot problem izkazuje tudi **možnost članstva istih občin v dveh ali celo treh združenjih, kar popači sliko reprezentativnosti**. Ker v Republiki Sloveniji trenutno delujejo tri združenja občin, od katerih imata dve status reprezentativnosti, in ker zastopajo specifične interese svojih članic, bodo morala združenja v prihodnje več navora usmeriti v oblikovanje skupnih stališč združenj, ki jih oblikujejo do predlogov državnih organov.

⁴⁵ Primerjava vloge in položaja združenj občin v drugih evropskih državah npr. Švedska, Nemčija, Nizozemska, Belgija kaže na tri skupine nalog, ki jih združenja opravljajo za občine:

- zastopanje; združenja so praviloma organizacije, ki zastopajo in ščitijo interese svojih članov v razmerju do državnih organov.
- informiranje; ta proces gre v dve smeri, navzven in znotraj združenj. Na zunaj združenja krepijo svoj položaj z oblikovanjem javnega mnenja v korist občin in lokalne samouprave nasploh in osveščajo o pomenu lokalne samouprave v družbi. Združenja gradijo zavest in mobilizirajo javnost in medije pri lokalnih političnih vprašanjih in problemih. Informacijska dejavnost navznoter gre v tri smeri: z izdajanjem publikacij za svoje člane, z zagotavljanjem tehnične pomoči za člane in z organizacijo seminarjev in konferenc za izmenjavo najboljših praks.
- zagotavljanju storitev; združenja zagotavljajo storitve za svoje člane, da bi bolj učinkovito in uspešno izvajanje njihovih pristojnosti .

Dodatek:

POMEN IZRAZOV

Decentralizacija

V evropski kontinentalni teoriji označuje prenašanje nalog z države na druge organizacije, ki niso sestavni del državnega aparata. Nemška pravna teorija loči samoupravno decentralizacijo in administrativno upravno decentralizacijo, ki jo francoska pravna teorija označuje kot dekoncentracijo. Decentralizacija in dekoncentracija imata tehnično gledano skupno značilnost: v obeh primerih gre za prenašanje pristojnosti oziroma nalog s centralnih na nižje ravni. Razlika pa je, da pri dekoncentraciji (administrativni upravni decentralizaciji) prenos s centralnih oblasti teče prav tako na državne institucije, organizirane na lokalni ravni (podrejene oblasti), pri decentralizaciji pa naloge prevzemajo institucije lokalne samouprave (neodvisne oblasti).

Dekonzentracija

Administrativno upravna decentralizacija, ki jo francoska pravna teorija označuje kot dekoncentracijo

Finančna avtonomija

Skupaj z načelom koneksitete določa, naj se občina financira iz lastnih virov in da morajo biti finančni viri sorazmerni z obsegom nalog, pristojnostmi in odgovornostmi občin.

Koneksiteta

Načelo, ki določa, da hkrati z nalogami država občinam zagotovi tudi sredstva.

Lokalna samouprava

Pravica in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona urejajo in opravljajo bistveni del javnih zadev v okviru svojih nalog in v korist lokalnega prebivalstva. Gre za obliko samostojnega urejanja in reševanja življenjskih potreb prebivalstva v določenih, praviloma ožjih krajevnih okvirih in na organiziran, vendar neoblasten način.

Mestna občina

Mestna občina je gospodarsko, kulturno in upravno središče širšega območja. Z zakonom se lahko občini dodeli status mestne občine, če je na njenem območju mesto, ki ima najmanj 20.000 prebivalcev in 15.000 delovnih mest. Poleg lokalnih zadev javnega pomena lahko mestna občina na podlagi zakona kot svoje naloge opravlja naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mest.

Medobčinsko sodelovanje

Sodelovanje lokalnih samoupravnih oblasti pri izvrševanju občinskih pristojnosti.

Občina

Je samoupravna lokalna skupnost, ki obsega eno ali več naselij, ki so povezana s skupnimi potrebami in interesi prebivalcev.

Pokrajina

Pokrajine so samoupravne lokalne skupnosti na ravni med državo in občinami s položajem pravne osebe, z izvirnimi pristojnostmi, z lastnim premoženjem in lastnimi viri financiranja ter neposredno izvoljenim predstavniškim organom. V okviru državne ureditve so pokrajine opredeljene kot samostojen upravno politični teritorialni podsistem lokalne samouprave in predstavljajo drugo raven lokalne samouprave. Ustava opredeljuje podlage za dejansko izvedbo decentralizacije in uveljavitev načela subsidiarnosti.

Pristojnost

Pristojnost so z zakonom določena pooblastila in odgovornosti, to je naloge javne oblasti pri urejanju javnih zadev.

Pristojnost (izvirna in prenesena)

Izvirna pristojnost javne oblasti je določena z zakonom (državna pristojnost, pristojnost mestne občine) in v primeru občinske pristojnosti z zakonom ali občinskim predpisom. Prenesena pristojnost so posamezne naloge iz državne pristojnosti, ki so z zakonom prenesene v izvajanje občini, za kar država zagotavlja sredstva.

Primerna poraba

Primerna poraba občine je za posamezno občino za posamezno proračunsko leto ugotovljen primeren obseg sredstev za financiranje z zakonom določenih nalog.

Povprečnina

Povprečnina je na prebivalca v državi ugotovljen primeren obseg sredstev za financiranje z zakonom določenih nalog občin.

Subsidiarnost

Politično načelo, ki nasprotuje načelu koncentracije zadev na nacionalni (državni) in nadnacionalni ravni in terja, da nižje lokalne skupnosti opravljajo vse zadeve, ki so jih pod enakimi pogoji in za enak strošek sposobne opravljati. Politični vidik subsidiarnosti pomeni demokracijo od spodaj navzgor oziroma razmere, v katerih se javne zadeve uresničujejo čim bližje državljanom.

Združenje občin

Združenja občin so predstavniki interesov lokalne samouprave v razmerju do države. Državni organi morajo pri pripravi predpisov, ki se nanašajo na samoupravne lokalne skupnosti, zagotoviti ustrezno sodelovanje združenj občin. Združenja opravljajo tudi strokovne naloge za občine ustanoviteljice, informacijske in izobraževalne naloge ter zagotavljajo strokovno pomoč občinam ter predstavljajo občine v mednarodnih organizacijah.

DOKUMENTI IN ŠTUDIJE

Domači

- Analiza konceptov regionalizacije Slovenije s predlogom območij pokrajin v Sloveniji, maj 2009, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo Univerze v Ljubljani
- Analiza predlagane normativne ureditve pokrajin z vidika ustavne koncepcije pokrajine, april 2009, Inštitut za primerjalno pravo Pravne fakultete Univerze v Ljubljani
- Analiza predlaganega prenosa nalog v pristojnost pokrajin in predloga financiranja pokrajin, april 2009, Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila, Maribor
- Modeli regionalizacije in decentralizacije Slovenije, 2009, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo Univerze v Ljubljani, Inštitut za primerjalno pravo Pravne fakultete Univerze v Ljubljani, Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila, Maribor, Strateški svet za decentralizacijo in regionalizacijo Slovenije
- Analiza posledic ustanavljanja velikega števila novih občin od uvedbe lokalne samouprave, februar 2010, Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko
- Analiza učinkov veljavnega sistema financiranja občin –ZFO1. Stroškovni vidik po programski klasifikaciji, november 2010, IRIS Inštitut, Maribor
- Računsko sodišče Republike Slovenije, Revizijsko poročilo »Ureditev področja občin«, marec 2012
- Javna uprava 2020, Strategija razvoja javne uprave 2015-2020, Ljubljana 29.4.2015

Tuji

- Devolution and globalization, Implications for local decision-making, 2001, OECD
- Best practices in local development, Local economic and employment development, (Leed) notebook 27, OECD 2001
- COUNCIL OF EUROPE, COMMITTEE OF MINISTERS, Recommendation Rec(2005)1 of the Committee of Ministers to member states on the financial resources of local and regional authorities.
- The Institutional framework of inter-municipal co-operation, CLRAE, Recommendation 221, Strasbourg 2007
- Bela knjiga Odbora regij o upravljanju na več ravneh, CoR, CONST-IV-020, EU 2009
- Bela knjiga Odbora regij glede več nivojskega upravljanja, CONST-IV-020, Bruselj 2009

- OECD Territorial Reviews, Slovenia, 2011
- OECD, The Metropolitan Century, Understanding Urbanization and its Consequences, February 2015
- OECD, Rural-Urban Partnerships: An Integrated Approach to Economic Development, OECD, 2013
- Legal framework and current practice in member states, CDLR, Strasbourg, October 17th, 2011
- Mnenje Odbora regij, CIVEX-V-020, Bruselj 2012
- State of democracy, human rights and the rule of law in Europe, Report of the Secretary General of the Council of Europe, 2015

III. CILJI IN AKTIVNOSTI (Priloga)

Cilji z aktivnostmi za njihovo uresničitev in nosilci			
CILJI	PODCILJ	AKTIVNOSTI	NOSILCI
1. POVEČATI UČINKOVITOST IZVAJANJA NALOG OBČIN (točki II. A in D Strategije)	1.1 Povečati območja in število prebivalcev, za katere se izvajajo razvojne naloge občin in lokalne gospodarske javne službe	<ul style="list-style-type: none"> - Sprejeti organizacijske mehanizme za pospeševanje stroškovno racionalnega izvajanja lokalnih javnih služb. - Vzpostaviti učinkovitejše mehanizme za povezovanje nalog na medobčinski ravni in jih približati območjem NUTS 2. - Poenostaviti ustanavljanje zvez občin. - Poenostaviti sodelovanje občin v velikih razvojnih projektih. 	<p>NOSILEC:</p> <ul style="list-style-type: none"> - resorna ministrstva <p>SODELUJOČI:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ministrstvo za javno upravo - Ministrstvo za finance - združenja občin - občine
	1.2 Zmanjšati razdrobljenost izvajalcev negospodarskih javnih služb	<ul style="list-style-type: none"> - Spodbuditi občine k povezovanju in skupnemu opravljanju nalog za doseganje večje učinkovitosti in racionalnosti. - Prenesti upravljanje in podporne funkcije javnih zavodov na občine, kjer imajo ti sedež. - Racionalizirati mrežo občinskih izvajalcev javnih lokalnih storitev. - Zmanjšati stroške upravljanja lokalnih javnih zavodov. 	<p>NOSILEC:</p> <ul style="list-style-type: none"> - resorna ministrstva - občine <p>SODELUJOČI:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ministrstvo za javno upravo - združenja občin
	1.3 Dvigniti upravljavsko sposobnost občinskih uprav in delovanja organov občin	<ul style="list-style-type: none"> - Združevati in modernizirati opravljanje podpornih procesov (kadrovskih, informacijskih, računovodskih, ..) v občinah. - Koncentrirati naloge, kadre in delovanje občinskih uprav za zmanjševanje upravljavskega primanjkljaja pri delovanju najmanjših občin. - Pospešiti skupno upravljanje nalog občinske uprave - Vzpostaviti sistem skupnega javnega naročanja. - Vzpostaviti enotni finančno - računovodski sistem občin. - Povečati učinkovitost upravljanja s stvarnim 	<p>NOSILEC:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ministrstvo za javno upravo - Ministrstvo za finance - občine <p>SODELUJOČI:</p> <ul style="list-style-type: none"> - združenja občin

Cilji z aktivnostmi za njihovo uresničitev in nosilci

CILJI	PODCILJ	AKTIVNOSTI	NOSILCI
		<p>premoženjem občin.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Izvesti funkcijsko analizo delovanja občinskih uprav in občinskih javnih zavodov. - Optimizirati stroške delovanja organov občin. 	
<p style="text-align: center;">2. USKLADITI MERILA ZA FINANCIRANJE OBČIN Z NJIHOVIMI DEJANSKIMI STROŠKI</p> <p style="text-align: center;">(točka II. B Strategije)</p>	<p>2.1 Spremeniti način izračunavanja primerne obsega sredstev na prebivalca (povprečnine)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Za izračun povprečnine je treba upoštevati podatke o realnih stroških, če je to mogoče pa standardiziranih stroških glede na vrsto nalog. - Pri osnovi za izračun povprečnine je treba upoštevati sredstva sofinanciranja posameznih občinskih nalog (katerih stroški so sicer zajeti v tej osnovi) iz državnega proračuna ter prihodke od namenskih dajatev (okoljskih taks, občinskih taks in prispevkov), namenjenih za financiranje teh istih nalog. - Prilagoditi način izračuna povprečnine tekočim javno finančnim razmeram. 	<p>NOSILEC:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ministrstvo za javno upravo - Ministrstvo za finance - resorna ministrstva <p>SODELUJOČI:</p> <ul style="list-style-type: none"> - združenja občin
	<p>2.2 Spremeniti uteži pri izračunavanju primerne porabe občin</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Odpraviti neskladja med strukturo stroškov in vrednostjo uteži, pomembnih za ugotovitev primerne porabe, saj analize kažejo večjo obremenitev občinskih proračunov mestnih in večjih občin (veliko število prebivalcev) ter večje obremenitve geografsko velikih občin. 	<p>NOSILEC:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ministrstvo za javno upravo - Ministrstvo za finance - resorna ministrstva <p>SODELUJOČI:</p> <ul style="list-style-type: none"> - združenja občin
	<p>2.3 Povečati finančno avtonomijo občin</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Povečati lastne vire občin in zmanjšati odvisnost od finančne izravnave in drugih dodatnih sredstev iz državnega proračuna. - Pretehtati razmerje med prihodki od dohodnine in davka na nepremičnine. - Vse vire občin namenjati za vse stroške. 	<p>NOSILEC:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ministrstvo za javno upravo - Ministrstvo za finance - resorna ministrstva <p>SODELUJOČI:</p> <ul style="list-style-type: none"> - združenja občin

Cilji z aktivnostmi za njihovo uresničitev in nosilci

CILJI	PODCILJ	AKTIVNOSTI	NOSILCI
<p style="text-align: center;">3. OPTIMIRATI DELOVANJE DEMOKRACIJE NA LOKALNI RAVNI</p> <p style="text-align: center;">(točki II. A in E Strategije)</p>	<p>3.1 Zmanjšati administrativne ovire pri izvedbi lokalnih volitev</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Zmanjšati število volilnih organov za izvedbo lokalnih volitev. 	<p>NOSILEC:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ministrstvo za javno upravo - občine <p>SODELUJOČI:</p> <ul style="list-style-type: none"> - združenja občin
	<p>3.2 Spremeniti način oblikovanja ožjih delov občin in poenostaviti njihovo delovanje</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Spremeniti način imenovanja/volitev članov ožjih delov občin. - Ukiniti status samostojne osebe javnega prava za ožje dele občin. - Preučiti pogoje in način oblikovanja ožjih delov občin. 	<p>NOSILEC:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ministrstvo za javno upravo - občine <p>SODELUJOČI:</p> <ul style="list-style-type: none"> - združenja občin
<p style="text-align: center;">4. UVELJAVLJATI PARTICIPATIVNO DEMOKRACIJO NA LOKALNI RAVNI</p> <p style="text-align: center;">(točka II. E Strategije)</p>		<ul style="list-style-type: none"> - Dosledno uveljavljati transparentnost delovanja lokalnih javnih oblasti. - Uveljaviti ničelno toleranco do neetičnega ravnanja nosilcev lokalnih javnih funkcij. - Spodbujati oblike neformalnih posvetovanj z občani. - Krepite vlogo prebivalcev pri pripravi predpisov. - Krepite vlogo ožjih delov občin kot oblike teritorialne participacije občanov. 	<p>NOSILEC:</p> <ul style="list-style-type: none"> - občine - združenja občin <p>SODELUJOČI:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ministrstvo za javno upravo
<p style="text-align: center;">5. KREPITI URAVNOTEŽEN RAZVOJ URBANIH SREDIŠČ IN PODEŽELJA</p> <p style="text-align: center;">(točka II. C Strategije)</p>		<ul style="list-style-type: none"> - Krepite vlogo mest pri medobčinskem povezovanju. - Identificirati in okrepiti funkcionalne posebnosti urbanih občin. - Spodbujati sodelovanje urbanih središč in podeželja. - Spodbujati uvajanje koncepta pametnih mest. 	<p>NOSILEC:</p> <ul style="list-style-type: none"> - občine - Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo - Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano <p>SODELUJOČI:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ministrstvo za javno upravo - združenja občin

Cilji z aktivnostmi za njihovo uresničitev in nosilci

CILJI	PODCILJ	AKTIVNOSTI	NOSILCI
6. OKREPITI MED- INSTITUCIONALNI DIALOG (točka II. F Strategije)	6.1 Poglobiti dialog med vlado in občinami/združenji občin	<ul style="list-style-type: none"> - Zagotoviti sodelovanje občin in njihovih združenj pri pripravi predpisov. - Prenoviti zakonsko ureditev pogojev za pridobitev statusa reprezentativnosti združenj občin (tudi mestnih občin). - Dosledno izvajati presojo načela subsidiarnosti pri pripravi predpisov. - Dosledno preverjati medsebojni vpliv različnih sektorskih strategij, ki vplivajo na lokalni razvoj. 	NOSILEC: <ul style="list-style-type: none"> - združenja občin - resorna ministrstva - Ministrstvo za javno upravo SODELUJOČI: <ul style="list-style-type: none"> - občine
	6.2 Krepi dialog med združenji občin ter med združenji in občinami	<ul style="list-style-type: none"> - Z identifikacijo vsebinskih nalog in ureditvijo financiranja okrepiti vlogo združenj občin pri strokovni pomoči občinam. - Poglobiti dialog med združenji občin. 	NOSILEC: <ul style="list-style-type: none"> - resorna ministrstva - združenja občin - občine SODELUJOČI: <ul style="list-style-type: none"> - Ministrstvo za javno upravo

RAZLOGI ZA SPREJEM STRATEGIJE

Več kot dvajset let od uvedbe sodobne lokalne samouprave v Republiki Sloveniji je primeren čas za strokovni in politični razmislek o prehojeni poti. V tem obdobju, pa tudi pred uvedbo reforme leta 1993 oziroma 1994, ne vlada ne državni zbor nista obravnavala ali sprejela podobnega strateškega dokumenta. Izjema so Izhodišča in predlogi za nadaljnji razvoj lokalne samouprave, ki jih je julija 2001 sprejela Vlada Republike Slovenije. Izhodišča deloma temeljijo na Priporočilih in predlogih Sveta Evrope o položaju lokalne in regionalne demokracije v Sloveniji oz. njihovem poročilu, ki je bilo sprejeto maja 2001 na zasedanju Kongresa lokalnih in regionalnih oblasti Sveta Evrope. Posledica tega dokumenta je bila sprememba Ustave RS leta 2006.

Formalni razlogi

Odbor Državnega zbora za lokalno samoupravo in regionalni razvoj je 16. marca 2011 organiziral javno predstavitev mnenj na temo "Strategija razvoja lokalne samouprave v Republiki Sloveniji". Namen javne predstavitve mnenj je bil pridobiti mnenja in stališča strokovne in širše javnosti o potrebnih institucionalnih prilagoditvah sistema lokalne samouprave procesom decentralizacije, sposobnostim lokalnih skupnosti za urejanje in opravljanje javnih zadev ter finančnim zmožnostim države kot dela procesa prilagajanja političnega in gospodarskega sistema novonastalim ekonomskim in finančnim razmeram v Evropi in svetu. Odbor za lokalno samoupravo in regionalni razvoj je 23. junija 2011 sprejel stališče, da naj Vlada Republike Slovenije pripravi strategijo razvoja lokalne samouprave v Republiki Sloveniji

Računsko sodišče Republike Slovenije je v letu 2010 in 2011 revidiralo urejenost področja občin v Republiki Sloveniji, da bi izreklo mnenje o obstoječem sistemu lokalne samouprave v delu, ki se nanaša na občine. V revizijskem poročilu Ureditvev področja občin z dne 6. 3. 2012 si je zastavilo vprašanje, ali so občine uspešne pri zadovoljevanju potreb in interesov svojih prebivalcev, oziroma ali obstoječi sistem ureditve lokalne samouprave zagotavlja, da so občine sposobne zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev. V poročilu je med drugim ugotovilo, da se je sistem ureditve občin prilagajal dejanskemu stanju tudi zato, ker ni bilo strategije, ki bi določala jasne cilje na področju občin. Na to kažejo tudi pogoste spremembe zakonodaje, ki ureja področje občin. Na tej podlagi se je Vlada Republike Slovenije v odzivnem poročilu zavezala, da bo pripravila strategijo razvoja lokalne samouprave.

Kongres lokalnih in regionalnih oblasti Sveta Evrope je 18. 10. 2011 sprejel poročilo o Sloveniji, ki vsebuje priporočila v zvezi z lokalno in regionalno demokracijo. Poročilo pozitivno ocenjuje napredek glede lokalne demokracije v Sloveniji in ugotavlja ustrezno upoštevanje Evropske listine o lokalni samoupravi. Poročilo sta na osnovi obiska v Sloveniji me 8. in 10. novembrom 2010 pripravila poročevalca Jos Wiene (Nizozemska) in Marita Jegeni Yildiz (Turčija), ki sta poudarila velik pomen, ki ga Slovenija namenja načelom MELLIS. Pozitivno sta ocenila tudi spremembe oziroma izboljšave na področju financiranja lokalne samouprave. Priporočila pozivajo k izboljšavam na posameznih področjih, kot so postopki konzultiranja lokalnih oblasti s strani vlade, potreba po povečanju avtonomije lokalnih oblasti na področju financiranja ter glede prevelike drobitve občin.

Skupnost občin Slovenije je na svoji skupščini 16. 4. 2014 v Velenju sprejela Resolucijo ob posegih v področje lokalne samouprave. Skupščina se je odzvala na vladni predlog sprememb in dopolnitev Zakona o lokalni samoupravi. V resoluciji pa se je med drugim zavzela za to, da se do sprejema strategije razvoja lokalne samouprave zadržijo oziroma zamrznejo vsakršni posegi v sistemska zakona na področju lokalne samouprave, v Zakon o lokalno samoupravi in Zakon o financiranju občin.

Na podlagi navedenega je Vlada Republike Slovenije je na svoji redni 31. seji dne 30. 10. 2013 sprejela izhodišča za pripravo strategije razvoja lokalne samouprave v Republiki Sloveniji. V njih je ugotovila, da stanje na področju lokalne samouprave terja sprejetje Strategije razvoja lokalne samouprave v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju strategija). Za nosilca priprave in usklajevanja predloga strategije je bilo določeno Ministrstvo za notranje zadeve, ki je bilo takrat pristojno tudi za področje lokalne samouprave. Zaradi menjav vlade je prišlo do zastoja pri pripravah na strategijo, ki

so se nadaljevale v letu 2015. Na podlagi soglasja tako koalicijskih strank kot združenj občin je Ministrstvo za javno upravo pričelo z javno razpravo o izhodiščih za dokument.

Izhodišče za pripravo strategije je ugotovitev, podprta tako doma kot v mednarodni skupnosti, da ima Republika Slovenija Strategija sodobno in dobro delujočo lokalno samoupravo. Zato strategija obravnava le tista vprašanja lokalne samouprave, ki so se v zadnjih desetih letih skozi analize in študije na področju lokalne samouprave, strokovne in druge razprave pokazala kot problematična in zahtevajo bodisi popravke bodisi nadgradnjo. Strategija vsebuje strateške usmeritve in predloge za urejanje pravne institucije lokalne samouprave, s katerimi bo dolgoročno zagotovljen razvoj lokalne samouprave v Republiki Sloveniji.

Vsebinski razlogi

Poleg formalnih zunanjih spodbud Vlado Republike Slovenije k pripravi strategije razvoja lokalne samouprave vodijo tudi strokovne podlage, pridobljene na podlagi številnih analiz in študij, opravljenih v zadnjih letih. Reforma lokalne samouprave, ki je bila na podlagi določb Ustave Republike Slovenije pripravljena v letu 1993 z zakoni, ki so omogočili ustanovitev občin, oblikovanje in delo njihovih organov, organizacijo izvajanja njihovih nalog, financiranje ter določitev njihovih izvirnih pristojnosti, se je začela izvajati leta 1995 z ustanovitvijo 147 novih občin in delovanjem občinskih organov, izvoljenih v letu 1994. Poleg ustavnih določb so bila temeljna pravna podlaga za urejanje sistema lokalne samouprave v Sloveniji načela, zapisana v Evropski listini lokalne samouprave, ki je postala z opravljeno ratifikacijo v začetku leta 1997 sestavni del slovenskega pravnega reda. Od takrat dalje velja, da morajo biti z načeli zapisanimi v listini v skladu vsi zakoni, ki urejajo lokalno samoupravo oziroma se nanjo nanašajo.

V obdobju od začetka delovanja slovenskih občin do danes je zakonodaja, s katero je določen sistem lokalne samouprave v Sloveniji, doživela vrsto sprememb. Spremenjeni in dopolnjeni so bili temeljni zakoni, ki urejajo teritorialno, organizacijsko, funkcionalno in finančno sestavino lokalne samouprave. Ustanovljenih je bilo več novih občin. Področni zakoni so podrobneje določili pristojnosti občin na posameznih področjih njihovih nalog. Vzpostavljen je bil upravno pravni in javno-finančni okvir izvrševanja nalog državnih in občinskih organov. V vsem tem času pa nam ni uspelo uveljaviti celotnega koncepta lokalne samouprave v Republiki Sloveniji.

V začetku mandata 2008-2012 je Vlada Republike Slovenije določila dograditev in razvoj sistema lokalne samouprave v skladu z Ustavo Republike Slovenije in Evropsko listino lokalne samouprave za splošni cilj, ki ga je treba doseči:

- z regionalizacijo in ustanovitvijo pokrajin;
- s funkcionalno decentralizacijo in razporeditvijo pristojnosti v skladu s subsidiarnostjo med državo, pokrajinami, mestnimi občinami in občinami;
- z zaustavitvijo nadaljnje delitve občin in spodbujanjem njihovega teritorialnega, funkcionalnega in finančnega povezovanja;
- s finančno decentralizacijo v skladu s funkcionalno decentralizacijo ob upoštevanju načela koneksitete.

S to odločitvijo je vlada pričela z dotlej najbolj sistematičnim in načrtnim razmislekom o prihodnosti lokalne samouprave v Republiki Sloveniji. V začetku mandata je predsednik vlade ustanovil Strateški svet za regionalizacijo in decentralizacijo Slovenije, katerega naloga naj bi bila analizirati dosedanja prizadevanja za uresničitev ustavne koncepcije lokalne samouprave tudi na ravni med državo in občinami ter oblikovanje strokovnih usmeritev za nadaljevanje dela na tem področju. Strateški svet je ugotovil, da je glede na do sedaj opravljene strokovne analize stopnje decentralizacije v Sloveniji, posebej v primerjavi z evropskimi državami, očitno, da je centralizacija v Sloveniji dosegla visoko stopnjo. Potrdil je cilj regionalizacije Slovenije, ki je decentralizacija oblastnih državnih funkcij ter prenos upravljanja pomembnega dela javnih zadev z državne na pokrajinsko raven ob upoštevanju načela subsidiarnosti. Ob navedenem sta pomembna cilja regionalizacije in decentralizacije tudi skladen regionalni in policentrični razvoj države ter čezmejno sodelovanje lokalnih skupnosti.

Vprašanje oblikovanja območja pokrajine je neposredno povezano z vprašanjem nalog oziroma pristojnosti pokrajine ter s finančnimi in drugimi materialnimi viri, ki so pokrajini potrebni za opravljanje njenih nalog. Ključna funkcija pokrajin je funkcija razvojnih regij in naloge izvajanja regionalne razvojne politike in usklajevanja trajnostnega razvoja na področju gospodarskega, socialnega, prostorskega, okoljskega, kulturnega razvoja in razvoja človeških virov.

Na podlagi strokovnih usmeritev strateškega sveta so bile izdelane strokovne študije in analize, ki so strokovne podlage za pripravo strategije razvoja lokalne samouprave, in sicer⁴⁶:

1. Analiza konceptov regionalizacije Slovenije s predlogom območij pokrajin v Sloveniji,
2. Analiza predlagane normativne ureditve pokrajin z vidika ustavne koncepcije pokrajine,
3. Analiza predlaganega prenosa nalog v pristojnost pokrajin in predloga financiranja pokrajin,
4. Modeli regionalizacije in decentralizacije Slovenije,
5. Analiza posledic ustanavljanja velikega števila novih občin od uvedbe lokalne samouprave,
6. Analiza učinkov veljavnega sistema financiranja občin – ZFO-1, stroškovni vidik po programski klasifikaciji.

Splošne ugotovitve, ki izhajajo iz analiz so, da se lokalne javne zadeve, ki so v pristojnosti občin v pretežni meri zadovoljivo izvajajo, sistem deluje, vendar so odprta vprašanja še na vseh štirih sistemskih področjih – teritorialnem, organizacijskem, funkcionalnem in finančnem. Da je vsak ukrep, ki ima posledice za lokalno samoupravo, treba načrtovati in izvajati skupaj z občinami. Sodelovanje pri pripravi zakonskih predlogov s področja sistema lokalne samouprave je nujno zasnovati na partnerskih temeljih. Partnerstvo je treba spoštovati tako glede pravic kot odgovornosti. Odgovornost države je, da z zakonom v skladu z Ustavo in Evropsko listino lokalne samouprave uredi pogoje, v katerih bodo samoupravne lokalne skupnosti uresničevale svoje poslanstvo. Vendar načela Ustave in Evropske listine lokalne samouprave veljajo tudi in predvsem za lokalne oblasti. Ob pravici, da same urejajo in upravljajo bistveni del javnih zadev v interesu svojih prebivalcev, se morajo zavedati tudi svojih odgovornosti.

Ustava Republike Slovenije sicer ureja dvonivojski sistem lokalne samouprave. To pomeni, da si je treba prizadevati za regionalizacijo, ustanovitev pokrajin in decentralizacijo nalog na pokrajine in občine. Ne glede na ta prizadevanja, pa bi bilo tudi zaradi izgradnje regionalne identitete in s tem lažje odločitve o območjih pokrajin primerno občine z zakonskimi spremembami, v skladu z dobrimi izkušnjami pri ustanavljanju skupnih občinskih uprav, spodbuditi k skupnem izvajanju nalog na področju prostorskega načrtovanja in zagotavljanja javnih služb, gradnje infrastrukture in upravljanja izvajalcev javnih služb in jim olajšati sodelovanje v obliki različnih oblik institucionaliziranih medobčinskih zvez in skupnosti. Ob tem bi bilo z vidika širših nacionalnih interesov mogoče določiti naloge, ki naj jih občine izvajajo v različnih oblikah medobčinskega sodelovanja ter določiti vire ali način dodatnega financiranja zagotavljanja tistih občinskih nalog, za katere obstaja interes države, da jih občine izvajajo v skupnostih in zvezah.

Vlada je že pred začetkom postopkov za ustanovitev novih občin, ki so se začeli dobro leto pred rednimi lokalnimi volitvami 2010 ocenjevala, da svoje pristojnosti in odgovornosti za izvrševanje zakonov ne more enako uspešno izvajati v razmerju do vseh občin, saj so bile v dolgotrajnem postopku oblikovanja teritorialne strukture lokalne samouprave ustanovljene po številu prebivalcev in sposobnosti uresničevanja lokalne samouprave zelo raznolike občine. Tako v Sloveniji v več kot polovici občin živi manj kot 5.000 prebivalcev. Torej manj od prebivalstvenega kriterija, ki je bil uveljavljen že s prvim Zakonom o lokalni samoupravi, sprejetim leta 1993. Teritorialna struktura lokalne samouprave odločilno vpliva na njeno funkcionalno in finančno sestavino. Celoten sistem lokalne samouprave in vsi zakoni, ki ga urejajo, mora biti prilagojen teritorialni strukturi. Na to dejstvo in njegov vpliv na opravljanje javnih nalog v državi, posebej pa na avtonomno delovanje občin, je vlada opozarjala tudi v zadnjih obravnavah predlogov za spremembe območij občin in ustanovitev

⁴⁶ Vir arhiv Službe za lokalno samoupravo, Ministrstvo za javno upravo

novih občin. Ob ugotovitvi, da postopki ustanavljanja občin še niso zaključeni in je bilo treba pričakovati ustanovitev še kakšne, je vlada naložila takratni Službi Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (SVLR) analizo vzrokov in posledic ustanavljanja velikega števila novih občin od uvedbe lokalne samouprave. Na podlagi te analize je SVLR pripravila in vlada predlagala spremembe Zakona o lokalni samoupravi, ki jih je državni zbor sprejel 15. 6. 2010. V skladu z zakonom tako ni več mogoče iz obstoječe občine izločiti dela območja in ustanoviti občine z manj kot 5000 prebivalci, oziroma z izločitvijo povzročiti, da bi na preostanku območja nastala takšna občina. To pa ne pomeni, da si obstoječe občine ne morejo prizadevati za združevanje tudi, če bi z združitvijo ne dosegle tega zakonskega kriterija. Vendar pa je medobčinsko sodelovanje najboljši ukrep premagovanja težav, ki so v lokalni samoupravi nastale zaradi prevelikega števila zelo različnih občin. Ni pa ta oblika zagotavljanja opravljanja nalog iz občinske pristojnosti samo izhod iz težav, temveč pomeni vzpostavljanje temeljev za morebitno združevanje občin, ki z ustavnopravnega vidika zahteva oblikovanje večje lokalne skupnosti na podlagi skupnih potreb in interesov prebivalcev. Združevanja občin ni mogoče reševati z administrativnim združevanjem občin, samostojnega odločanja občinskih organov in njihovih občanov za združitve z drugimi občinami pa še ni mogoče pričakovati. Realizacija sodelovanja je enako kot formalno združevanje občin odvisna od skupnih interesov. Interes občin za funkcionalno sodelovanje in namen ustanavljanja institucionalnih oblik medobčinskega sodelovanja, kot so zveze občin (interesne zveze občin za skupno opravljanje nalog regionalnega pomena), je vedno bolj izražen. Vendar pa nam izkušnje na področju skupnega opravljanja nalog občinskih uprav in skupnega izvajanja investicij kažejo na to, da je za realizacijo medobčinskega sodelovanja še vedno potrebna državna finančna spodbuda.

Vloga in položaj mestne občine je v slovenski lokalni samoupravi predmet strokovnih razprav od uvedbe reforme dalje. V skladu s 141. členom ustave lahko mesto pridobi status mestne občine in je na mestne občine mogoče prenesti izvrševanje posameznih nalog države, ki se nanašajo na razvoj mest. Ustava določa razlikovanje med občino in mestno občino glede ustanovitve (mesto lahko dobi po postopku in ob pogojih, ki jih določa zakon, status mestne občine) in glede nalog. Pravna analiza nalog občin je pokazala, da je ta ustavna norma uresničena le na redkih področjih nalog. Nekaj več pristojnosti imajo mestne občine na področju potniških prevozov (javna služba mestnega potniškega prometa), stanovanjskem področju (register stanovanj, dejavnosti v stanovanjih), področju varstva pred požarom (poklicne gasilske enote), srednjega šolstva (ustanavljanje gimnazij).

Sicer pa mestne občine opravljajo občinske naloge na način, ki omogoča delovanje in povezovanje vseh funkcij mesta kot urbanistične, komunalne, prometne, prostorske in ureditvene celote (skrb za mestno prometne naprave in mestne javne zgradbe, raba mestnega prostora, skrb za mestno energetiko in komunalo ter podobno). Mestne občine opravljajo tudi velik del tistih nalog, ki jih lahko opredelimo kot »izbirne« naloge, čeprav so sicer določene kot naloge vseh občin. Ta ugotovitev se nanaša predvsem na področje kulture, socialnih zadev, vzgoje in izobraževanja. Praviloma so mestne občine ustanoviteljice javnih zavodov na teh področjih (muzeji, galerije, gledališča, arhivi, glasbene šole, zdravstveni domovi, javni socialni zavodi).

Prav te zadnje naloge pa opravlja še cela vrsta drugih občin. Nekatere v večjem, nekatere v manjšem obsegu. Gre predvsem za občine, na območju katerih so mesta, ki so s svojo središčno upravno, izobraževalno, gospodarsko in s tem zaposlitveno funkcijo, gravitacijsko območje sosednjih občin. Zato se velja vprašati, ali ni ustavna norma glede nalog mestnih občin izpraznjena zaradi splošnih pristojnosti s področja prostora, ki jih imajo vse občine. Zakonodajalec doslej ni identificiral nalog, ki bi bila za mesta kot taka drugačna ali specifična. Nenazadnje je mogoče ugotoviti, da se mestne občine od drugih razlikujejo predvsem zaradi količine nekaterih nalog in ne zaradi kakih posebnih okoliščin, ki bi bile izrecno povezane z urbaniimi naselji.

Ustavna ločitev pristojnosti občin na izvirne in prenesene se v praksi ni udejanjila. Ob nespornem dejstvu, da je reforma lokalne samouprave odprla možnosti za skladnejši in hitrejši razvoj države na področjih, ki jih zagotavljajo občine, je kar najhitreje v skladu z objektivnimi možnostmi treba odgovoriti na vprašanja, ki jih pred državo postavljajo problemi, s katerimi se občine srečujejo pri svojem delu. Vztrajati je treba pri izvajanju načela subsidiarnosti, racionalnosti in ekonomičnosti. Razmejevanju nalog in pristojnosti na državne in občinske, ki poteka sicer v zakonodajnem postopku,

vendar brez utemeljenih strokovnih podlag, namreč ne sledi zagotavljanje finančnih sredstev za izvajanje občinskih nalog, še manj pa prilagajanje organizacijskih možnosti in oblik izvajanja nalog.

Financiranje občin je v jedru pozornosti ne le državnih organov, pač pa še posebej občin in njihovih združenj. Od uveljavitve novega Zakona o financiranju občin (ZFO-1) in njegove uporabe s 1. 1. 2007 so združenja občin v postopkih oblikovanja dogovora med združenji občin in vlado o višini povprečnine, ki jih je po pooblastilu vodil minister, pristojen za finance, izražala dvom v sorazmernost stroškov in prihodkov občin. Dvom o ustrezni pokritosti stroškov otroškega varstva s prihodki je bil izražen tudi s strani Ministrstva za šolstvo in šport. Zato je bila ob koncu leta 2010 opravljena analiza razmerij med stroški posameznih skupin občin in njihovo primerno porabo, ki je podlaga za določanje prihodkov od dohodnine in finančno izravnavo, kot tudi stroškov posameznih programov s prihodki. Analiza je pokazala, da je na splošni ravni pokritost povprečnih stroškov s prihodki primerna. Pokazala pa so se nesorazmerja med stroški in prihodki mestnih občin in manjša nesorazmerja med stroški in prihodki občin z večjim številom otrok do šestega leta starosti. Ob obravnavi analize pa se je postavilo tudi vprašanje, ali so stroški občin, na območju katerih so sedeži skupnih javnih zavodov s področja kulture (splošne knjižnice, muzeji, gledališča, galerije), glasbenega izobraževanja in športa, primerno financirani.

Ugotovitve analize razmerij med stroški posameznih skupin občin in njihovo primerno porabo, ki je podlaga za določanje prihodkov od dohodnine in finančno izravnavo, kot tudi stroškov posameznih programov s prihodki, so temeljni razlog za načrtovane spremembe Zakona o financiranju občin, katerega načeli in cilj sta finančna avtonomija občin in sorazmernost virov financiranja z nalogami občin. Spremembe so bile načrtovane tudi zaradi pričakovane uvedbe davka na nepremičnine, ki naj bi nadomestil sedanje nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča in še nekatere druge davke. S spremembami bi bilo mogoče doseči večjo finančno avtonomijo zaradi manjše vezanosti občin na dodatna sredstva iz državnega proračuna, s spremembo sistema finančne izravnave pa občine usmeriti v sodelovanje pri izvajanju skupnih razvojnih projektov. Vendar pa sorazmernosti virov financiranja z nalogami občin dolgoročno ni mogoče doseči le s spremembami sistema financiranja občin in novimi viri financiranja. S funkcionalnimi analizami področij javnih nalog, na katerih imajo tudi občine svoje naloge, je treba ugotoviti možnosti za zmanjšanje stroškov občin pri izvajanju teh nalog ter sistemsko zagotoviti stalno skrb za oceno finančnih posledic kakršnegakoli normativnega posega v funkcionalno sestavino lokalne samouprave. Začetek teh aktivnosti je v letu 2015, ko vlada v sodelovanju z združenji sistematično zmanjšuje stroške občin za izvajanje njihovih nalog. Tu ne gre za enkratno nalogo, ampak kontinuiran in trajen proces.

V zadnjih letih je bilo posebej izpostavljeno tudi vprašanje sodelovanja javnosti na lokalni ravni. Ukrepe za uresničevanje pravice do sodelovanja, opredeljene v 2. členu Dodatnega protokola k Evropski listini lokalne samouprave o pravici do sodelovanja pri vprašanjih lokalne oblasti v Sloveniji večinoma že izvajamo. Ti ukrepi so že zajeti v Zakonu o lokalni samoupravi (v nadaljevanju: ZLS) (posvetovanja, lokalni referendumi, obravnavanje predlogov za delovanje lokalnih oblasti in lokalnih javnih služb), zakonu, ki ureja dostop do informacij javnega značaja (postopki za dostop do uradnih dokumentov, spodbujanje uporabe komunikacijskih tehnologij – obvezna spletna stran občine) in zakonu, ki ureja volilno pravico (zadovoljevanje potreb ljudi, ki se srečujejo s posebnimi ovirami pri sodelovanju). Vendar pa samo tradicionalne oblike sodelovanja občanov pri odločanju v občini ne zagotavljajo uresničevanja pravice »poskušati določiti ali vplivati na izvajanje pooblastil in odgovornost lokalne oblasti« kot pravico sodelovanja občanov na lokalni ravni vsebinsko opredeljuje dodatni protokol. Uresničevanje te vsebine je mogoče z modernejšimi in manj formaliziranimi oblikami sodelovanja. Zaradi implementacije dodatnega protokola bi bilo primerno v ZLS določiti pristojnost za načrtovanje, izvajanje in nadzor nad izvajanjem sodelovanja občanov v lokalni samoupravi.

Dokumenti Sveta Evrope, ki temeljijo na Evropski listini lokalne samouprave (Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELLS)), posebej poudarjajo, da je uresničevanje načela subsidiarnosti in decentralizacije značilnost moderne dobe. Ta proces krepi demokracijo v državah z

dolgo demokratično tradicijo in v novejših demokracijah, kamor se uvršča tudi Slovenija. Gospodarska rast, trajnostni razvoj in kakovostne javne službe se lahko učinkoviteje uveljavljajo, če oblastne institucije niso vsesplošno centralizirane. Pomemben je razvoj učinkovite in demokratične oblasti na vseh ravneh, pri čemer morata biti vedno v ospredju državljan in kakovost njegovega življenja. To pa je mogoče, če med različnimi ravnmi oblasti in državljani obstajata stalni dialog in partnerstvo.

Ne glede na to, da so bili nekateri predlagani ukrepi že uveljavljeni s spremembami zakonodaje ocenjujemo, da so za prihodnji razvoj lokalne samouprave najpomembnejši ukrepi:

- krepitev sposobnosti samoupravnih lokalnih skupnosti za samostojno opravljanje javnih zadev lokalnega pomena na občinski ravni ter optimalna regionalizacija in decentralizacija pristojnosti in javnih sredstev,
- pospeševanje medobčinskega sodelovanja in povezovanja občin zaradi ustrezne strokovne organiziranosti in javnofinančne učinkovitosti,
- krepitev finančne avtonomije občin in dosledno spoštovanje sorazmernosti virov financiranja z nalogami,
- razvoj lokalne demokracije in krepitev sodelovanja prebivalcev pri pripravi odločitev in dejanskem odločanju na lokalni ravni,
- razvoj sodelovanja med državo in občinami ter spodbujanje delovanja združenj občin.

Za spodbuditev razvoja lokalne samouprave v Republiki Sloveniji je zato treba sprejeti strategijo, to je celovito politiko, ki bo temeljila na načelu partnerstva z lokalnimi skupnostmi, koordinirani podpori projektov s strani vseh ministrstev in spodbujanju notranjih potencialov občin.

SODELOVANJE JAVNOSTI V RAZPRAVI O IZHODIŠČIH ZA PRIPRAVO STRATEGIJE

Ministrstvo za javno upravo je v marcu 2015 predstavilo Izhodišča za pripravo Strategije razvoja lokalne samouprave, s katerimi je želelo preveriti, ali so vprašanja, ki so se dotlej pojavljala v strokovni in laični javnosti glede prihodnjega razvoja lokalne samouprave v Republiki Sloveniji, relevantna ali ne. S tem ni zaprlo prostora razprave, pač pa pričakovalo najširši javni odziv. Pred začetkom javne razprave o izhodiščih so bila ta predstavljena na srečanju ministra s predstavniki koalicijskih strank dne 11. 3. 2015 in s predstavniki vseh treh združenj občin dne 13. 3. 2015. Na podlagi soglasja tako koalicijskih strank kot združenj občin je Ministrstvo za javno upravo pričelo z odprto javno razpravo o dokumentu. Javna razprava o izhodiščih je trajala do konca meseca aprila. Vanjo so bile z namenom zagotavljanja čim večje vključenosti javnosti v oblikovanje tega strateškega predpisa povabljene občine, njihova združenja, politične stranke, zbornice, nevladne organizacije, poslanci Državnega zbora in državni svetniki, pa tudi visokošolski zavodi in inštituti ter druga zainteresirana javnost.

Ministrstvo organiziralo tri javne posvete z občinami in sicer dne 20. 3. 2015 v Ljubljani, dne 15. 4. 2015 v Sežani in dne 17. 4. 2015 v Sv. Juriju ob Ščavnici. Vseh treh posvetov so se skupaj udeležili predstavniki polovice slovenskih občin. Dne 9. 4. 2015 je Izhodišča za pripravo Strategija razvoja lokalne samouprave obravnavala Komisija Državnega sveta Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalni razvoj skupaj z Interesno skupino lokalnih interesov. Dne 23. 4. 2015 je v Žalcu o izhodiščih razpravljalo predsedstvo Skupnosti občin Slovenije. V javni razpravi je dne 23. 3. 2015 sodeloval še IFIMES, Mednarodni inštitut za bližnjevzhodne in balkanske študije s sedežem v Ljubljani. Preko državnega portala 'e-demokracija' je ministrstvo prejelo eno stališče, poslala jo je Občina Jesenice, s stališčem občinske uprave Občine Krško pa je bilo ministrstvo seznanjeno dne 23. 4. 2015, prejelo ga je na že omenjenem predsedstvu SOS v Žalcu.

Razpravljavci so pogosto poudarili, da je javna razprava postavljena v preozek časovni okvir, ki da je preveč optimističen in bi ga veljalo podaljšati. Ključni poudarki in stališča razpravljavcev med seboj niso bili usklajeni, nekatera stališča pa so si neposredno nasprotovala. Splošno lahko stališča strnemo v naslednje poudarke:

- večina razpravljavcev je podprla način priprave dokumenta s predhodno javno razpravo o izhodiščnih vprašanjih prihodnjega razvoja lokalne samouprave,
- izhodišča za pripravo strategije odpirajo ključna vprašanja,
- strategija mora biti sprejeta v konsenzu z občinami,
- izhodišče javne razprave je bil poudarek na soobstoju dveh ravni upravno političnih oblasti, države in občin, kot sogovornikov pri snovanju prihodnjega razvoja lokalne samouprave,
- razpravljavci ocenjujejo, da javna razprava o prihodnjem razvoju lokalne samouprave krepi zavedanje javnosti o pomembnosti položaja lokalne samouprave v slovenski družbi,
- pomanjkanje strateškega javnega dokumenta o prihodnjem razvoju lokalne samouprave je v preteklosti povzročilo številne stranpoti,
- razpravljavci ocenjujejo, da je reforma lokalne samouprave pred dvema desetletjema upravičila svoj namen,
- večina razpravljavcev ocenjuje, da sistem dobro deluje in da je stabilen,
- razpravljavci so si soglasni, da sočasnost priprave strategije javne uprave in strategije razvoja lokalne samouprave lahko pozitivno prispeva k prihodnjim rešitvam tako v organizaciji državne uprave kot tudi lokalne samouprave,
- razpravljavci priznavajo, da so stališča predstavnikov občin in združenj do konkretnih vprašanj raznolika,
- strategija ne sme ponujati družbenih eksperimentov, pač pa razumne in uresničljive rešitve,
- imamo relativno enostaven upravni sistem, naj tak tudi ostane,
- strategija naj ne ponuja radikalnih posegov, ampak odpravo anomalij,

- dokument naj bo po obsegu obvladljiv in konkreten,
- predlagane rešitve naj bodo strokovno utemeljene in medsebojno koherentne, brez konkretnih interesov politike,
- ko posamezni problemi omogočajo več različnih rešitev, naj bodo te skladne z ustavno zasnovo slovenske občine in z Evropsko listino lokalne samouprave in
- prihodnje rešitve na področju normativnih podlag delovanja slovenske lokalne samouprave morajo biti rezultat trajnega dialoga med vlado in predstavniki samoupravnih lokalnih skupnosti.

Na podlagi javne razprave je ministrstvo sicer nenačrtovano zamudo v novembru 2015 pripravilo besedilo strategije. Ta izpostavlja ključne strateške usmeritve v šestih zaokroženih vsebinskih sklopih in predloge ukrepov, ki naj bi v določenem časovnem okviru pripeljali do uresničitve strateških ciljev, ki so opredeljeni v Prilogi Cilji in aktivnosti. Strategija se opredeljuje zgolj do tistih vprašanj, ki so se skozi pripravo izhodiščnega dokumenta in javno razpravo pokazala za relevantna in potrebna odziva. Zato je po obsegu obvladljiva in po predlogih konkretna.