

**STRATEGIJA RAZVOJA**  
**LOKALNE SAMOUPRAVE V REPUBLIKI SLOVENIJI DO LETA 2020**

Ljubljana, september 2016

<b>I. STANJE, TRENDI IN VIZIJA STRATEŠKIH USMERITEV</b>	<b>3</b>
<b>II. STRATEŠKE USMERITVE</b>	<b>8</b>
<b>A. Razvoj sposobnosti zadovoljevanja skupnih potreb in interesov prebivalcev na lokalni ravni</b>	<b>8</b>
<b>B. Razvoj medinstitucionalnega dialoga</b>	<b>12</b>
<b>C. Razvoj finančne avtonomije občin</b>	<b>13</b>
<b>D. Razvoj regionalne identitete</b>	<b>15</b>
<b>E. Razvoj lokalne demokracije</b>	<b>16</b>
<b>F. Razvoj urbane identitete občin</b>	<b>18</b>
<b>SWOT-analiza za uveljavitev Strategije razvoja lokalne samouprave 2020</b>	<b>20</b>
<b>Dokumenti in študije</b>	<b>21</b>
<b>III. AKCIJSKI NAČRT ZA URESNIČITEV STRATEŠKIH USMERITEV</b>	<b>22</b>

## I. STANJE, TRENDI IN VIZIJA STRATEŠKIH USMERITEV

### Stanje in trendi

Slovenija potrebuje **srednjeročni pogled na razvoj lokalne samouprave**. Več kot dvajset let po uvedbi 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.<sup>1</sup> Vlada Republike Slovenije je na svoji redni 31. seji 30. oktobra 2013 sprejela izhodišča za pripravo strategije razvoja lokalne samouprave v Republiki Sloveniji. V njih je ugotovila, da razmere na področju lokalne samouprave terjajo 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 so priprave na strategijo zastale in se nadaljevale leta 2015. Na podlagi soglasja tako koalicijskih strank kot združenj občin je Ministrstvo za javno upravo začelo javno razpravo o izhodiščih za dokument. S to odločitvijo je vlada začela z doslej najbolj **sistematičnim in načrtnim razmislekom o prihodnosti lokalne samouprave v Republiki Sloveniji**.

Izhodišče za pripravo strategije je ugotovitev, podprta tako doma kot v mednarodni skupnosti, da **ima Republika Slovenija sodobno in dobro delujočo lokalno samoupravo**. Zato strategija obravnava le tista vprašanja lokalne samouprave, ki so se v zadnjih desetih letih v analizah in študijah na področju lokalne samouprave ter strokovnih in drugih razpravah 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.

Trendi sodobne lokalne samouprave, ki jih lahko vidimo v državah s sorodno razvito lokalno demokracijo, kažejo, da **se države odmikajo od velikih institucionalnih in teritorialnih sprememb**. Čas velikih reform je mimo. Tudi v t. i. novih demokracijah, kjer je bil reformi proces najbolj intenziven po padcu berlinskega zidu, se danes lotevajo predvsem izboljševanja delovanja procesov znotraj obstoječe institucionalne strukture. V tem pogledu je zgovorna tudi Deklaracija iz Valencie<sup>2</sup> iz leta 2007, s katero so ministri držav članic Sveta Evrope, pristojni za lokalno samoupravo, priporočili načela dobrega lokalnega upravljanja, začenši s sodelovanjem prebivalcev pri oblikovanju odločitev in javno etiko izvoljenih predstavnikov lokalnih oblasti. Nadalje so opozorili še na priložnosti medobčinskega sodelovanja pri izvajanju storitev za prebivalce, pomembnost ustreznih finančnih virov za izvajanje občinskih pristojnosti, vlogo usposobljenih lokalnih javnih uslužbencev ter nujnost čezmejnega sodelovanja občin in regionalnih oblasti. Večina navedenih tem je tudi vsebina te strategije.

Čas globalizacije je čas hitrih sprememb, zato je načrtovanje v zelo dolgih časovnih intervalih v tako dinamičnih okoliščinah tvegano. Temu primerno je strategija ne le vsebinsko, pač pa tudi časovno ciljno naravnana **do leta 2020**, podobno kot Strategija razvoja javne uprave 2020, ki jo je Vlada sprejela julija 2015. Obdobje od sprejema besedila do njegove uresničitve je zadosti kratko, da je predvidljivo. Po drugi strani pa je dovolj dolgo, da presega mandat ene vlade in nakazuje gibanje sprememb v pričakovano smer. Čas, ki ga predvideva Strategija razvoja lokalne samouprave 2020, je hkrati primerno obdobje za spremembe, ki bodo posledica strateških usmeritev tudi zato, ker kot izhodišče jemljemo relativno utečen, stabilen in dobro delujoč sistem. Če bi bile razmere na področju lokalne samouprave zaostrene, bi spremembe zahtevale občutno daljše časovno obdobje.

### Vizija strateških usmeritev

V času uvedbe sodobne lokalne samouprave v Sloveniji so se lokalne skupnosti spoprijemale s popolnoma drugačnimi izzivi kot danes. Več kot dvajset let po ustanovitvi se slovenske občine srečujejo z ekonomsko globalizacijo, čedalje bolj diferenciranimi in nestabilnimi trgi, obsežnejšo gospodarsko krizo in večjimi zahtevami

<sup>1</sup>Izhodišča so deloma temeljila na priporočilih in predlogih Sveta Evrope glede položaja 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.

<sup>2</sup>Valencia declaration, Good local and regional governance – the European challenge, 15. seja ministrov, pristojnih za lokalno samoupravo, držav članic Sveta Evrope, Valencia, 15. in 16. oktober 2007.

uporabnikov storitev oz. občanov. Nove okoliščine zahtevajo občutno večjo učinkovitost (optimizacija, racionalizacija) tako pri izvajanju storitev kot rabi javnih financ, zagotavljanje kakovostnejših storitev ter povečanje ravni demokratičnosti. Mnoge mednarodne analize in študije kažejo, da je odziv lokalnih skupnosti na globalne vplive sicer lahko različen glede na okoliščine (zgodovinske, zakonodajne, makroekonomske) in okolje (politično, ekonomsko, upravno), vendar obstaja način upravljanja, ki omogoča optimalno izrabo zmogljivosti in okolja.

Izzivi, pred katerimi so lokalne skupnosti, so, da **se oblikujejo in nadgrajujejo kot fleksibilen sistem**, ki lahko blaži šoke ter se hitro in učinkovito prilagodi novim razvojnim priložnostim. To pomeni, da morajo lokalne skupnosti vzpostaviti **informacijski, načrtovalski, izvajalski in nadzorni sistem**, ki omogoča stalen vpogled v spreminjajoče se okolje ter dinamično in fleksibilno odzivanje na spreminjajoče se priložnosti in izzive. Poleg tega se pojem občine kot temeljne enote lokalne samouprave najpogosteje povezuje s pojmom samoupravnosti in politične participacije, relativno malo pa se izpostavlja **vloga občine kot upravljavskega sistema** oziroma sistema upravljanja na lokalni ravni.

Občine si morajo v okviru procesa posodabljanja zastaviti številne cilje, predvsem pa zagotoviti učinkovito organiziranost dela, ekonomično porabo finančnih sredstev, motivirati svoje zaposlene, se usmeriti k občanu, povečati preglednost poslovanja, zagotoviti informatizacijo upravnih opravil, aktivno sodelovati s svojimi ožjimi deli ter učinkovito reševati izzive, ki presegajo občinske meje.

Moderna lokalna samouprava mora, kot del javnega sektorja, odražati **pravo razmerje med učinkovitostjo in demokratičnostjo**. Zato sta poudarjeni učinkovitost izvajanja javnih služb za prebivalce in demokratičnost sprejemanja odločitev s posebnim poudarkom na sodelovanju prebivalcev. Strategija daje usmeritev za nadgradnjo obstoječega sistema lokalne samouprave na način, ki bo zagotavljal optimalno razmerje med funkcionalnim in institucionalnim delovanjem slovenskih občin. To vodilo bomo dosegli s krepitvijo dveh področij, učinkovitosti poslovanja in vključevanja deležnikov (glej grafični prikaz na koncu poglavja: Dinamično razmerje med učinkovitostjo in demokratičnostjo z vidika strateških sprememb).

**Temeljni cilj strategije je krepitev lokalne samouprave in dvig kakovosti življenja na lokalni ravni s krepitvijo vpliva občanov na svoje okolje in sprejemanje odločitev organov lokalne samouprave, s čimer se zagotavljajo racionalna raba virov ter kakovostne in učinkovite storitve na lokalni ravni.**

To bomo dosegli z uresničitvijo šestih ciljev:

- **Krepitev učinkovitosti pri delovanju lokalne samouprave (učinkovitost pri zadovoljevanju skupnih potreb in interesov na lokalni ravni).**
- **Krepitev vloge združenj lokalnih skupnosti kot partnerjev države na eni strani in lokalnih skupnosti na drugi.**
- **Finančna avtonomija in stabilnost financiranja lokalne samouprave.**
- **Določitev funkcionalne vsebine regij iz nalog, ki so v pristojnosti države in občin, ter vzpostavitev učinkovite medobčinske oblike izvajanja teh nalog.**
- **Krepitev vpliva občanov na sprejemanje odločitev na lokalni ravni, vzpostavljanje in razvoj pogojev za aktivno sodelovanje.**
- **Opredelitev vloge, statusa in pristojnosti mestnih občin.**

Strategija temelji na **sistematičnosti in postopnosti** zastavljenih sprememb, dialogu z deležniki in pametni regulaciji tako na državni kot lokalni ravni. Strategija na eni strani nalaga državnim organom konkretne ukrepe za izboljšanje pogojev delovanja slovenskih občin, na drugi pa nagovarja občine, da tudi same opravijo razmislek o optimalni organizaciji javnega sektorja na lokalni ravni. Zastavljene cilje bomo uveljavili postopoma. Cilji in ukrepi so zastavljeni (i) na ravni medobčinskega sodelovanja, vključno z odpiranjem procesov krepitev regionalizacije, (ii) na ravni občine in (iii) znotraj občine, vključno s krepitevijo vloge ožjih delov občin.

### **Proces izvajanja strategije razvoja lokalne samouprave:**

Strategija razvoja lokalne samouprave je zastavljena v dveh sklopih. Prvi sklop lahko vsebinsko strnemo kot optimizacijo obstoječega, dobro delujočega sistema. V ta sklop sodi pet zaokroženih vsebin, ki se nanašajo na občine kot temeljno raven lokalne samouprave in so namenjene povečanju učinkovitosti ob hkratni krepitev sodelovanja prebivalcev pri oblikovanju in sprejemanju odločitev. V drugem sklopu, ki ga opredeljujemo kot proces regionalizacije, pa obravnavamo prihodnjo regionalizacijo Slovenije kot drugo, še neobstoječo raven lokalne samouprave.

#### **1. Optimizacija obstoječega sistema in izvajanja javnih storitev**

Za zagotovitev funkcionalno in horizontalno povezane javne uprave na lokalni ravni ter učinkovite organizacije javne uprave in kakovostnega izvajanja javnih storitev na lokalni ravni se na podlagi sprejete Strategije razvoja javne uprave 2020 izvaja projekt učinkovitejše organizacije državne uprave za vzpostavitev upravnih centrov kot enotnih vstopnih točk za uporabnike storitev. Trenutna razpršenost in nepovezanost organov državne uprave na teritorialni (lokalni) ravni ter številni organi javne uprave povzročajo večje stroške delovanja države. Sektorski pristop otežuje horizontalno medsektorsko usklajevanje, posledica pa je slabši prenos na regionalni in lokalni ravni ter neučinkovitost javne uprave kot celote. Sistem izvajanja javnih služb in dejavnosti v javnem interesu tako na normativni kot izvedbeni ravni ostaja namreč nespremenjen ne glede na napredek družbenega in poslovnega okolja in, tako kot širša javna uprava, ni napredoval niti organizacijsko niti funkcionalno. Zato mora biti velik delež aktivnosti usmerjen tudi v **optimizacijo javnega sektorja na lokalni ravni**.

Posebna pozornost je namenjena nadgradnji medobčinskega sodelovanja. Z vidika zagotavljanja javnih služb za prebivalce naj bi občine v prihodnje še tesneje sodelovale v različnih oblikah medobčinskega sodelovanja in povezovanja, pri izvajanju negospodarskih javnih služb pa bi lahko racionalizirale organizacijo in poslovanje javnih zavodov. Z vidika učinkovitejšega delovanja bi se še bolj vključevale v skupne občinske uprave. Strategija predvideva vsebinsko in funkcionalno okrepitev medobčinskega sodelovanja. S tem bo zagotovljeno učinkovitejše izvajanje javnih storitev, določeni pa bodo tudi kriteriji za morebitno sofinanciranje s strani države.

V občinah se zavedajo, da je pri izvajanju nalog možen napredek in da so **spremembe potrebne**, vendar se morajo nanje pripraviti, analizirati lastno organiziranost in **izvesti** ukrepe za posodobitev načina delovanja lastne uprave in izvajalcev občinskih javnih služb ter pripraviti program za nadaljnji razvoj. Občine so pri izbiri ukrepov v precejšnji meri avtonomne in imajo na voljo več mehanizmov, namen strategije pa je, da opozori na **nujnost poenotenja pogojev za učinkovito izvajanje nalog občin**, tako občinskih uprav kot gospodarskih in negospodarskih javnih služb.

**Partnerski odnos med organi države in lokalne samouprave je pogoj za pospešen razvoj obeh sistemov.** Po reformi lokalne samouprave je Slovenija leta 1994 dotedanji enotirni upravni sistem nadomestila z dvotirnim, s čimer je bila postavljena jasna meja med lokalno samoupravo in državno upravo, vendar pa morata biti sistema ustrezno povezana, da je zagotovljeno učinkovito delovanje države v najširšem pomenu besede ter predvsem učinkovito izvajanje javnih storitev. Sodobne države si z vidika učinkovitega izvajanja javnih politik in javnih storitev prizadevajo za stalen aktiven dialog z lokalno samoupravo. Enostranski ukrepi na eni ali drugi strani imajo kratkotrajne in ne nujno blagodejne učinke, zato morajo načrtovane spremembe potekati v sodelovanju. Pri tem je **vloga združenj občin nepogrešljiva**, saj so uveljavljeni partner vlade in drugih državnih organov pri varovanju interesov občin.

**Finančni viri občin morajo biti sorazmerni** z obsegom njihovih nalog in pristojnosti. Zato eno od poglavij strategije posebej analizira sedanje razmere, nekatere manjše anomalije in predloge izboljšav. Če kje, potem na lokalni ravni pride do izraza stopnja demokratičnosti konkretnega družbenega okolja, zato ne smemo zanemariti ugotovitve o **demokratičnem primanjkljaju na lokalni ravni**. V slovenskih občinah demokratičnih zmogljivosti ne izkoriščajo v celoti, zato bomo v prihodnje spodbujali sodelovanje prebivalcev pri pripravi predpisov in sprejemanju odločitev o rešitvah vsakodnevnih težav. Strategija naslavlja tudi pomembno vlogo in funkcijo **mestnih občin** kot središč razvoja v Sloveniji in v veliki meri tudi središč razvojnih regij.

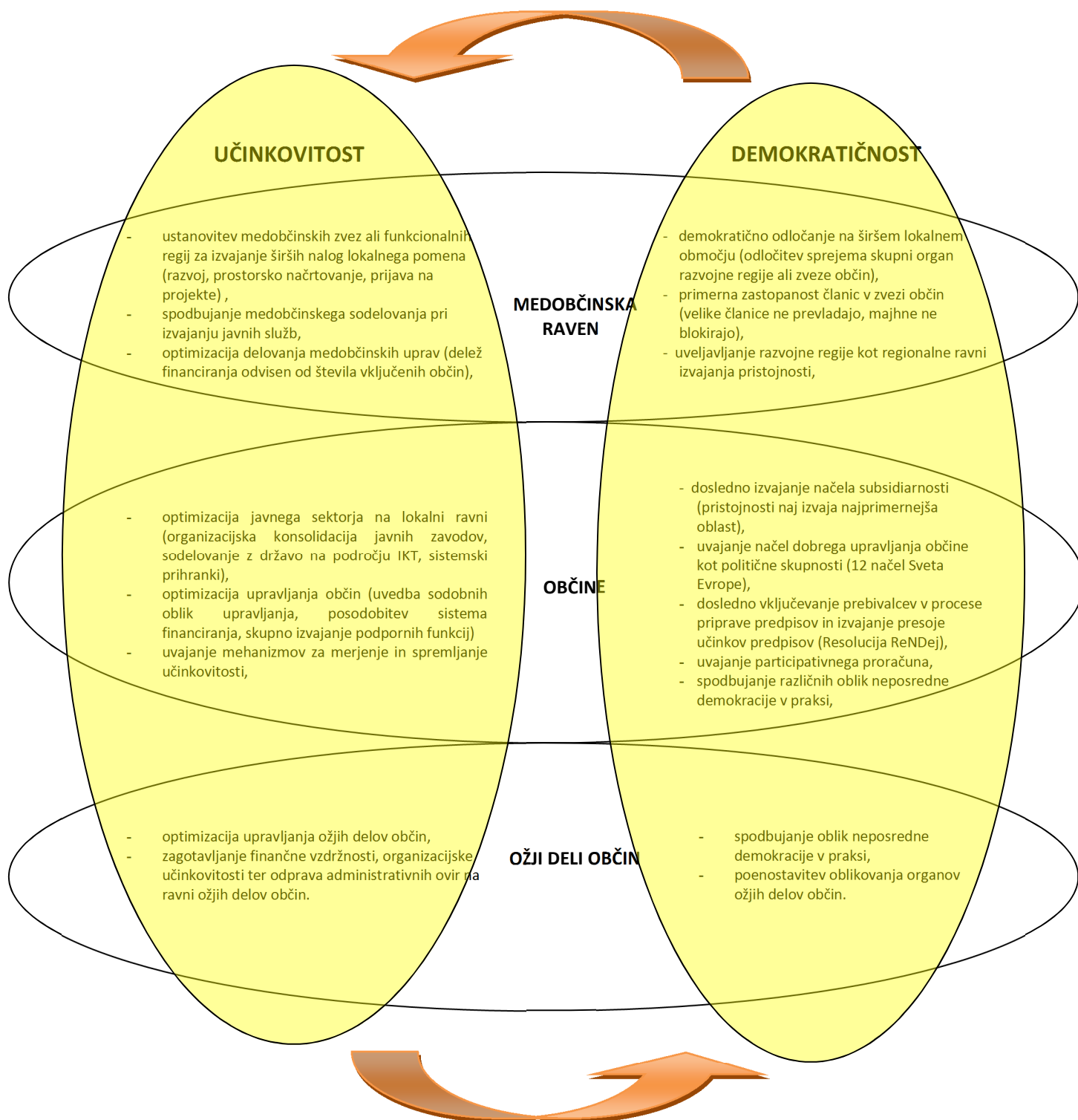
## **2. Proces regionalizacije v smislu funkcionalne določitve vsebin razvojnih regij**

Strategija daje strateške razvojne usmeritve z vidika zagotavljanja večje učinkovitosti organiziranja in izvajanja javnih storitev, tako da predvideva **krepitev občinskega povezovanja na regionalni ravni**. Strategija usmerja funkcionalno povezovanje občin na regionalni ravni na območju sedanjih statističnih regij, ki se bodo tako lahko razvile v institucionalizirane razvojne regije. Ob odsotnosti pokrajin, ki jih določa ustava, strategija usmerja pozornost k obstoječim strukturam, ki jih je v prehodnem obdobju mogoče opredeliti kot prihodnje sidro za koncentracijo regionalnih nalog in pristojnosti. Slovenija nima neposredne izkušnje z regionalnimi strukturami. Določba slovenske ustave, da ima Slovenija pokrajine, zaradi nezmožnosti doseganja političnega soglasja doslej ni bila uresničena in vse kaže, da tudi v prihodnjih nekaj letih ne bo. Slovenija pa kljub temu potrebuje regionalne strukture, zato je treba za postopno vzpostavitev regionalnih struktur uporabiti obstoječe zakonske okvire. Uporaba modela razvojnih regij, ki so geografsko identične s statističnimi regijami, se zdi samoumevna, saj gre za edino doslej delujočo regionalno povezavo občin na podlagi določb Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja.

Na podlagi funkcijske analize pristojnosti občin in države ter na podlagi spremljanja izvajanja prve faze optimizacije obstoječega sistema lokalne samouprave se funkcionalne vsebine razvojnih regij določijo postopno. Prenos pristojnosti se določi z materialnimi predpisi predvsem s področij, ki bodo omogočala regionalni razvoj v vseh razvojnih regijah. Celoten proces vključuje tudi institucionalizacijo delovanja razvojnih regij, na katere se prenesejo razvojne naloge. Ministrstva bodo, vsako na svojem delovnem področju, spremljala izvajanje povezovanja na regionalni ravni in ga spodbujala, po možnosti s sofinanciranjem skupnega izvajanja nalog na regionalni ravni.

**Proces povezovanja občin in opravljanja razvojnih nalog na regionalni ravni bo temelj za vzpostavitev pokrajinske ureditve v Sloveniji.** Proces povezovanja občin na regionalni ravni temelji na pristopu od spodaj navzgor, torej da imajo v prvem obdobju pomembno vlogo občine, morda še pomembnejše pa je dejstvo, da gre za iskanje tistih nalog na regionalni ravni, ki so razvojne narave. Ko bo doseženo politično soglasje za izvedbo 143. člena ustave, bodo tedaj že delujoče regionalne razvojne zveze soliden temelj za ustanovitev pokrajin in določitev njihovih razvojnih nalog.

**Če so prebivalci vključeni v odločanje, se sprejemajo odločitve, ki so dobre za lokalno skupnost, torej lokalna skupnost deluje učinkoviteje!**



**Če je lokalna skupnost upravljana učinkoviteje, imajo prebivalci več motivacije in interesa za sodelovanje!**

## 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.  
Prostovoljno združevanje občin.  
Lokalna samouprava mora odražati pravo razmerje med učinkovitostjo in demokratičnostjo.*

Ustava RS v prvem odstavku 140. člena določa generalno pristojnost občine za vse lokalne zadeve, ki jih občine urejajo samostojno in ki zadevajo le prebivalce občine. Ker je vsaka občina samostojni upravopolitični teritorialni sistem, ki izvaja del decentralizirane oblasti na z zakonom določenem območju, ni pristojna in ne sme izvajati nalog za drugo občino. **Izvirne pristojnosti** natančno določajo področni zakoni na nacionalni ravni in občinski predpisi na lokalni ravni. **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 Evropske listine lokalne samouprave (v nadaljevanju: MELLS)<sup>3</sup> polna in izključna (izvirne pristojnosti).

Država svoje pristojnosti lahko prenaša v izvajanje drugim oblastem, tudi občinam, kot **prenesene pristojnosti**, vendar to stori takrat, kadar tak prenos pomeni 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 zdaj se **koncept prenesenih državnih nalog v izvajanje občinam v slovenski upravopolitični praksi ni uveljavil**<sup>4</sup> kljub zakonskim podlagam. Razlogi so v že obstoječi upravni strukturi državne uprave na nižjih ravneh (uprave enote, inšpekcijske službe ...), predvsem v prevelikih razlikah pri upravni zmogljivosti občin in pomanjkanju upravne tradicije na tem področju.

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, v katerem 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 prek upravnih enot oziroma upravnih okrajev. Težave pri izvajanju nekaterih državnih nalog izvirajo iz načina njihovega izvajanja, ne pa iz nosilca izvajanja.

Analize izvajanja nalog občin na posameznih področjih niso potrdile razširjenega mnenja javnosti, da občine, predvsem pa majhne, svojih nalog ne izvajajo, pač pa so ugotovile, da bi jih lahko opravljal **manj razpršeno, učinkoviteje in ceneje**.<sup>5</sup> Obstoječa ureditev sicer predpostavlja, da so sposobne zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev, vendar je pri tem stroškovna učinkovitost občin različna in v veliki meri odvisna od velikosti občine glede na število prebivalcev.<sup>6</sup>

Ustavni koncept slovenske občine je pravno dvotipski, funkcionalno pa med občino in mestno občino po reformi lokalne samouprave ni bilo ustvarjenih pomembnih vsebinskih ali organizacijskih razlik. Občine in mestne občine imajo ne glede na ustavo enake izvirne pristojnosti. Ustavna zasnova slovenske občine ne omogoča, da bi ena občina izvajala pristojnosti 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 (v nadaljevanju: ZLS)<sup>7</sup> urejeno skladno z določbo prvega odstavka 10. člena MELLS, 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

<sup>3</sup>Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 15/96).

<sup>4</sup>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).

<sup>5</sup>OECD Territorial Reviews, Slovenia, 2011.

<sup>6</sup>Računsko sodišče Republike Slovenije, Revizijsko poročilo Ureditev področja občin, marec 2012.

<sup>7</sup>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 – ZUUJFO).



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 izvajati bolj ekonomično in učinkovito, so večja od območij občin.** Zaradi tega je bilo treba v sistemsko zakonodajo predpisati oblike medobčinskega sodelovanja. To so predvsem skupno upravljanje javnih podjetij in javnih zavodov. Ta model na območju občin ustanoviteljic obstoječih pravnih oseb, ki so izvajalci javnih služb, omogoča 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 ter 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 čedalje kompleksnejšim 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,<sup>8</sup> 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, in sicer s prenosom izvajanja posameznih nalog iz državne pristojnosti na eni strani in z občinske ravni na medobčinsko raven na drugi strani, s finančno spodbudo optimizacije 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 so, kljub sicer dobrim izkušnjam, pokazali pomanjkljivosti. Predvsem se je izkazalo, da pogodbeno sodelovanje ne zagotavlja enotnega sprejemanja odločitev, ki so v pristojnosti predstavniških organov občin – občinskih svetov. **Bolj ekonomično in učinkovito izvajanje 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, reorganizacija organov skupnih občinskih uprav z ureditvijo, ki jim bo omogočila skupno izvajanje predvsem razvojno zahtevnejših upravnih in strokovnih nalog uprave, ter
- institucionalno preraščanje skupne občinske uprave in skupnega organa v zvezo občin, ki bo sposobna tako učinkovito upravljati 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.

**Združevanje občin mora biti prostovoljno.** Teritorialno sestavino lokalne samouprave opredeljuje območje samoupravne lokalne skupnosti in njeni prebivalci. V Sloveniji je ustanovljenih 212 občin, od katerih je 11 mestnih

<sup>8</sup>2007: The Institutional framework of inter-municipal co-operation, CLRAE, Recommendation 221:

- Razvoj medobčinskega sodelovanja je najbolj povezan z razdrobljenostjo in majhnostjo 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 ustvarile 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 načrti za teritorialno reorganizacijo oziroma zmanjševanje števila občin.
- Nekatere države, tudi Slovenija, imajo težave zaradi posebnih naravnih značilnosti, ki jih je mogoče z medobčinskim sodelovanjem učinkovito premagovati.

občin. Več kot polovica občin ima manj kot 5.000 prebivalcev,<sup>9</sup> kar je sicer minimalni pogoj, ki ga od leta 2010 določa zakon.<sup>10</sup> Konkretna slika razpršenosti in neracionalne organiziranosti slovenskih občin pa kaže na zmanjšano sposobnost zadovoljevanja potreb in interesov ljudi. Že opravljena analiza<sup>11</sup> 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.**<sup>12</sup>

Glede na dejstvo, da občine svoje naloge in pristojnosti izvajajo za prebivalce, so ti praviloma prvi kriterij pri določanju teritorialnega obsega lokalne samouprave. Taka izhodišča je mogoče najti tudi v dokumentih Sveta Evrope, ki ugotavljajo **nedvoumno povezavo med velikostjo in učinkovitostjo** lokalnih oblasti.<sup>13</sup> Zaustavitev procesa drobitve občin ter s tem slabitve njihove funkcionalne in finančne sposobnosti je že bila dosežena s spremembo Zakona o lokalni samoupravi leta 2010, ki ne omogoča več izjem od najmanjšega števila prebivalcev.

Ena od posebej izpostavljenih težav so t.i. **deljene pristojnosti**, ki bi sicer običajno pomenile, da si državni in občinski organi, ki odločajo o izvajanju pristojnosti, delijo pravico do odločanja in ustvarjanja pravil. V praksi pa občine pogosto izgubijo moč odločanja, ostane jim le dolžnost izvajanja pod pogoji, ki jih je določil zakon, ne redko pa tudi podzakonski akt. Zato bi morali biti državni organi v prihodnje pri predpisovanju izvajanja nalog in pristojnosti občinam zadržani in bi se morali izogibati rešitvam, ko sami izvajajo pristojnosti (regulacija), občinam pa nalagajo le naloge (izvajanje).

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, spremeniti sistem,<sup>14</sup> 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 načel eden največjih izzivov. Sodobno pojmovanje gospodarnosti in učinkovitosti nam narekuje, da vrednost in koristnost pričakovanih ciljev presojamo glede na vložena javna sredstva. Že z zmanjšanjem števila subjektov oz. združevanjem njihovih funkcij bi bilo mogoče doseči večjo gospodarnost, medtem ko merjenje učinkovitosti zahteva uvedbo merljivih kazalnikov. Slovenski javni sektor kaže na precejšnjo mero neracionalne organiziranosti, ki je posamezna področna zakonodaja (npr. Zakon o financiranju vzgoje in izobraževanja, Zakon o uresničevanju javnega interesa na področju kulture ...) ne ureja.<sup>15</sup> Pri tem so ključna dejstva: (i) status javnih zavodov (zavod

<sup>9</sup>Pri tem velja 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.

<sup>10</sup>Do novele ZLS leta 2010 je zakon vseboval možnost izjeme od pogoja števila prebivalcev, kar je povzročilo, da ima vsaka druga občina manj prebivalcev, kot zahteva zakon.

<sup>11</sup>Analiza posledic ustanavljanja velikega števila novih občin od uvedbe lokalne samouprave, februar 2010, Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko.

<sup>12</sup>Pripravljavci reforme lokalne samouprave v začetku devetdesetih let prejšnjega stoletja so za izhodišče vzeli občino z najmanj 5.000 prebivalcev (predlog, da bi bila meja pri 7.000 prebivalcih, ni dobil politične podpore) ter temu so prilagodili tudi obseg in vrsto nalog in pristojnosti občin. V reformnem procesu 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 ter 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 tako 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 institucij ugotovilo, da je število občin v Sloveniji veliko, predvsem pa so opozorili na odstopanje od zakonskih določil o velikosti občine.

<sup>13</sup>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 vplivata na zagotavljanje lokalnega gospodarskega razvoja) in
- distribucija (pri kateri velikosti bo zagotovljena najbolj pravična distribucija javnih sredstev in obremenitev z dajatvami znotraj občine).

<sup>14</sup>Strategija nadaljnega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003–2005, Vlada RS, 17. 7. 2003.

<sup>15</sup>Od skupaj 1516 javnih zavodov je 1046 takih, katerih ustanoviteljice so občine. Več kot polovica vseh javnih zavodov je s področja vzgoje in izobraževanja, sledi področje kulture. Zato bi posegi, ki bi pomenili organizacijsko konsolidacijo, največje učinke izkazovali prav v občinskih, deloma pa tudi državnih izdatkih. Ministrstvo, pristojno za lokalno samoupravo, je leta 2014 pripravilo analizo števila majhnih

brez statusa pravne subjektivitete kot del občinske uprave), pri čemer Zakon o zavodih sicer omogoča ustanovitev javnih zavodov brez statusa samostojne pravne osebe, področna zakonodaja za večino zavodov pa to preprečuje; (ii) združevanje javnih zavodov znotraj ene občine ali združevanje istovrstnih zavodov več občin in (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 treba poiskati tudi v gospodarnejši 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 posamezna ministrstva nujno pristopiti k **optimizaciji delovanja občinskih javnih zavodov** z njihovega delovnega področja.

## B. RAZVOJ MEDINSTITUCIONALNEGA DIALOGA

*IZZIVI: Združenja občin kot partnerji državnih organov.  
Krepitev vloge združenj pri zagotavljanju strokovne pomoči občinam.  
Optimizacija delovanja javnega sektorja na lokalni ravni.*

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.<sup>16</sup>

V skladu z zakonodajo sta prednostni nalogi združenj (i) sodelovanje pri pripravi predpisov s področja lokalne samouprave in drugih predpisov, ki so povezani s koristmi 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 zadolžijo organi združenj, organizirajo izobraževanja, zagotavljajo izmenjavo dobrih praks in podobno ter (iv) dajejo strokovno pomoč članicam.

Pri opravljanju nekaterih nalog tako dopolnjujejo dejavnost državnih organov ter zagotavljajo opravljanje tistih strokovnih nalog, ki jih je bolj optimalno izvajati na ravni združenja občin. Pomembno vlogo imajo zlasti pri izvajanju informacijske in izobraževalne dejavnosti ter strokovne pomoči občinam in skupnim občinskim upravam. Na tem področju so zato 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**, in sicer tako, da bo omogočeno sofinanciranje strokovnih služb združenj, ki opravljajo del njegovih nalog (strokovna pomoč občinam, izobraževanje in skrb za prenos novih predpisov), naloge pri vzdrževanju skupnih informacijskih baz podatkov ter izvajajo strokovno pomoč 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 po reformi lokalne samouprave utrdila svoj položaj in postala partnerji državnih organov, krepili pa bomo tudi njihovo udeležbo pri pripravi in sprejemanju zakonodaje, kar prepoznavamo kot eno pomembnih nalog združenj.

Prenovili 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 ne odraža dejanske reprezentativnosti. Ker v Republiki Sloveniji trenutno delujejo tri združenja občin, od katerih imata dve status reprezentativnosti, in ker zastopajo posebne interese svojih članic, si bodo morala združenja v prihodnje bolj prizadevati za oblikovanje skupnih stališč do predlogov državnih organov, če ne z združitvijo, pa z oblikovanjem krovne predstavništva.<sup>17</sup>

<sup>16</sup>Primerjava vloge in položaja združenj občin v drugih evropskih državah, npr. Švedski, Nemčiji, Nizozemski in Belgiji, 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 ter ozaveščajo o pomenu lokalne samouprave v družbi. Združenja gradijo zavest ter mobilizirajo javnost in medije pri lokalnih političnih vprašanjih in problemih. Informacijska dejavnost navznoter gre v tri smeri: z izdajanjem publikacij za svoje člane, zagotavljanjem tehnične pomoči za člane ter organizacijo seminarjev in konferenc za izmenjavo najboljših praks;
- zagotavljanje storitev; združenja zagotavljajo storitve za svoje člane, da bi bolj učinkovito in uspešno izvajala svoje pristojnosti.

<sup>17</sup>Kongres lokalnih in regionalnih oblasti pri Svetu Evrope na primeru Francije ugotavlja, da množica združenj občin ne prispeva k učinkovitejšem predstavljanju interesov občin v razmerju do državnih oblasti, zato priporoča ustanovitev krovne organizacije (»umbrella association«). Local and regional democracy in France, december 2015.

### C. RAZVOJ FINANČNE AVTONOMIJE OBČIN

*IZZIVI: Finančni viri občin sorazmerni z obsegom nalog.  
Dosednejše 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 treba upoštevati **načelo finančne avtonomije** in **načelo koneksitete**, ki določata, da se občina financira iz lastnih virov ter da morajo biti finančni viri sorazmerni z obsegom nalog in pooblastil ter pristojnostmi in obveznostmi občin. Pri tem velja upoštevati še proračunsko načelo enotnosti virov in stroškov. 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 ti odvisni od gospodarske razvitosti občine. Niso pa dovolj uporabljene možnosti, da se naloge izvajajo bodisi z medobčinskim sodelovanjem bodisi 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 in nekaterimi 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.

V času javno finančne krize se je pokazal odklon od **načela sorazmernosti**, saj je višina povprečnine, določene z dogovorom med vlado in združenji (ali z zakonom, ki ureja izvrševanje proračuna) zaradi upada dohodnine pomembno odstopala od izračunane povprečnine, saj državni proračun zaradi domačih razmer pa tudi mednarodnih omejitev ni bil sposoben zagotavljati razlike. V praksi so akterji za nastale razmere pogosto krivili sistem financiranja občin, ki pa nima vpliva na makroekonomske pogoje delovanja javnih oblasti.

**Sistem financiranja občin v Republiki Sloveniji je skladen z vsebino MELLS**, je pa potreben sprememb predvsem na področju zamenjave in nadgradnje nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča (NUSZ) z davkom na nepremičnine. Davek na nepremično premoženje naj bi postal osnovni davek lokalnih skupnosti.

Pomemben dejavnik za zagotovitev obsega stroškov za delovanje občin je primerna poraba, ki je v Republiki Sloveniji ne glede na že izpostavljene posebnosti občin enotna ne glede na njihovo velikost. Med strukturo stroškov in vrednostjo uteži, pomembnih za ugotovitev primerne porabe, so posamezna neskladja, saj analize kažejo večjo obremenitev občinskih proračunov občin z večjim številom prebivalcev.

V prihodnje je treba **izboljšati sedanji model** izračuna povprečnine in pri tem **upoštevati podatke o realnih stroških oziroma podatke o standardiziranih stroških** glede na vrsto nalog, kjer je to mogoče.<sup>18</sup> Tudi s tem posegom bi se sistem še bolj približal načelom finančne avtonomije občin.<sup>19</sup> Solidarnost med občinami ne sme temeljiti na uravnilovki in oškodovati bolj razvitih občin.

Analiza učinkov sistema financiranja občin,<sup>20</sup> ki je bila opravljena konec leta 2010, kaže na nekatere dodatne odklone, ki bi jih bilo smotrno urediti v nadaljnjih spremembah sistema financiranja, ne nazadnje pa tudi s

<sup>18</sup>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.

<sup>19</sup>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.

<sup>20</sup>Analiza učinkov veljavnega sistema financiranja občin – ZFO1. Stroškovni vidik po programski klasifikaciji, november 2010.

spremenjenim organiziranjem dela občin. Ugotovitve so strnjene v dve skupini, ki se ločita (i) glede na število prebivalcev in (ii) glede na površino občine:

- Občine so več kot 80 % stroškov ustvarile znotraj zgolj sedmih od skupno 21 programskih področij<sup>21</sup> (izobraževanje, delovanja organov občine, promet, družbene dejavnosti, socialno varstvo, urejanje prostora in komunalne zadeve).
- Mestne občine izkazujejo sorazmerno precej višje stroške na prebivalca na področju družbenih dejavnosti, prostorskih, stanovanjskih in komunalnih zadev, manjša odstopanja navzgor pa so še v okviru delovanja lokalne samouprave in prometa.
- Mestne občine so izkazale v povprečju za 13 % višje stroške na 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 te občine ob sicer 13 % višjih izkazanih stroških pridobile povprečno za približno 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 in socialnega varstva.

Glede na navedeno veljavni sistem financiranja občin na agregatni ravni ne kaže pretirane neskladnosti z osnovnimi načeli in teorijo fiskalne decentralizacije. Podrobnejša analiza pa pokaže nekatere neskladnosti sistema, ki dolgoročno zahtevajo **popravke oziroma posodobitev uteži v formuli za izračun primerne porabe** in večjo enotnost stroškovne strukture, predvsem na področju zgoraj izpostavljenih skupin občin (mestne občine, populacijsko velike občine).<sup>22</sup>

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 na drugi strani v lokalni sistem postavljajo občine same. Združenja občin v postopkih določanja povprečnine po Zakonu o financiranju občin<sup>23</sup> (v nadaljevanju: ZFO-1) vseskozi opozarjajo na določbe področnih zakonov, ki določajo naloge občin, in 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 poglobitno vlogo imela pristojna 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 prvem poglavju smo opozorili na problem merjenja gospodarnosti in učinkovitosti poslovanja javnega sektorja zaradi pomanjkanja tržnih načel. Pričakovane cilje moramo presojati kot razmerje med koristjo in vloženi javnimi sredstvi.

<sup>21</sup>Pravilnik o programski klasifikaciji izdatkov občinskih proračunov (Uradni list RS, št. 57/05, 88/05 – popr., 138/06 in 108/08).

<sup>22</sup>Zdajšnja ureditev izračuna povprečnih stroškov za financiranje nalog občin (povprečnine) ne omogoča prilagajanja na zaostrene javno-finančne razmere ter prav tako ne omogoča odprave 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.

<sup>23</sup>Zakon o financiranju občin (Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 94/10 – ZIU, 36/11 in 40/12 – ZUJF).

#### D. RAZVOJ REGIONALNE IDENTITETE

*IZZIVI: Krepitev uveljavljenih institucij upravljanja.  
Uveljavljanje testa subsidiarnosti pri določanju pristojnosti države, občin in vmesne – regionalne ravni upravljanja.  
Vzpostavitev funkcionalnih regij s poudarjeno razvojno vlogo.*

Pokrajine, kot drugo raven lokalne samouprave, opredeljuje Ustava RS v 143. členu. Za zakon, s katerim se določijo njihovi območje, sedež in ime, ustava zahteva dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev. Zaradi visokega praga soglasja in razdeljenosti političnih interesov v dosedanjih poskusih ni bilo doseženo politično soglasje o tem, kakšne naloge naj bi opravljale pokrajine, predvsem pa, koliko naj bi jih bilo. Tudi rezultat in udeležba na posvetovalnem referendumu, ki ga je leta 2008 razpisal Državni zbor RS, kaže na to, da niti širša družba pokrajin ni prepoznala kot dejavnik decentralizacije oblasti v državi. Kljub temu Slovenija potrebuje regionalno povezovanje. Tako bi ustvarili trdnejše regionalne povezave in utrdili regionalno entiteto, ki bi v prihodnje ob širšem političnem soglasju lahko prerasla v pokrajino.

Slovenija je v absolutnih in relativnih ozirih majhna država. Zato mora biti njena upravopolitična struktura prilagojena teritorialnim, družbenim in tudi ekonomskim pogojem. Pokrajina, kot je opredeljena v skladu s 143. členom Ustave RS, bi pomenila uvedbo novega upravopolitičnega sistema. Vsaka sprememba, tudi uvedba novega upravopolitičnega sistema, kot ga opredeljuje Ustava RS, pa nujno poseže v položaj obstoječih sistemov, saj se vsi nahajajo na istem teritoriju in nanašajo na iste ljudi. Vzpostavitev pokrajinske ravni bi zahtevala politično in upravno infrastrukturo (voljeni predstavniški organi, pokrajinska uprava) in leta prilagajanj tako državnih institucij kot občin. Zaradi ozemeljske majhnosti in razpršene poselitve Slovenije bo členitev na pokrajine zahtevala ne le politični pač pa tudi zajeten finančni, kadrovski in organizacijski napor.<sup>24</sup>

S postopnim iskanjem rešitev v okviru funkcionalnih regij s poudarjeno razvojno funkcijo, ki bi utrjevale regionalno identiteto, bomo **tlakovali pot v ustanovitev pokrajin**. Vzpostavitev regionalnih oblasti zahteva ustrezno infrastrukturo. Zato je utemeljeno iskanje možnosti, da se pristojnosti občin, ki presega občinke okvire, organizirajo na regionalni ravni v okviru že obstoječih organizacijskih oblik, in sicer z medobčinskim povezovanjem, še posebej s spodbujanjem na specifičnih področjih, kot so: policentrični razvoj, prostorsko načrtovanje, promet, umirjanje čezmejnega vpliva večjih mest sosednjih držav, enakopravno čezmejno sodelovanje ter učinkovitost in kakovost upravljanja javnih storitev. Izvajanje teh nalog bo treba krepiti s posodobitvijo in poenostavitvijo sedanjih oblik medobčinskega sodelovanja ter premislekom v področnih zakonodajah o bolj zavezujočih oblikah sodelovanja. **Krepitev sedanjih regionalnih struktur in oblikovanje funkcionalnih regij bosta postopoma premostila prepad med občinami in državo**. Razvojni sveti regij bodo na podlagi sprememb področne zakonodaje postopoma dobivali nove pristojnosti (npr. sprejemanje regionalnih prostorskih načrtov, odločanje o delovanju regionalnih turističnih destinacij ...), pri čemer bo država skupaj z novimi pristojnostmi zagotovila tudi sredstva za njihovo izvajanje.<sup>25</sup>

Na regionalni ravni je treba zagotoviti skupno izvajanje razvojnih nalog, kar je temeljna naloga regij. S krepitvijo funkcijskih regij bo vlada lažje dosegala zastavljeno razvojno vizijo Slovenije. Strategija podpira iskanje možnosti v smeri krepitve uveljavljenih institucij upravljanja na regionalni ravni in funkcionalne regionalizacije tako, da se poveže delovanje že obstoječih oblasti z drugimi strukturami na geografsko zaokroženem območju. Od uspešnosti funkcionalne regionalizacije bo odvisna tudi rešitev dileme, ki se že dve desetletji postavlja na področju lokalne samouprave, in sicer ali ustanoviti pokrajine in prek njih izvesti decentralizacijo ali pa spodbujati združevanje občin ter na te večje enote v skladu s subsidiarnostjo prenašati predvsem razvojne naloge.

<sup>24</sup>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.«

<sup>25</sup>Funkcionalna regionalizacija je uveljavljena oblika izvajanja pristojnosti na teritorialni mezo ravni. Zelo podoben primer je Finska, kjer take regije, ki imajo skupni organ, sestavljajo občine v teritorialno zaokroženih območjih, ki jih določa država. Tam so temeljne pristojnosti funkcionalne regije regionalni razvoj, prostorsko regionalno načrtovanje in urbani razvoj. Glej: Local self-government in Finland, Kongres lokalnih in regionalnih oblasti pri Svetu Evrope, oktober 2011.

## 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 upravopolitični sistem, ki je najbližje ljudem, zato je brez njihove vključitve v pripravo lokalnih predpisov legitimnost lokalne samouprave zelo šibka.** Sodelovanje prebivalcev je v slovenskem pravnem redu ustrezno opredeljeno,<sup>26</sup> 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 vprašanih lokalne oblasti opredeljuje tudi MELS.

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), v zakonu, ki ureja dostop do informacij javnega značaja (postopki za dostop do uradnih dokumentov, spodbujanje uporabe komunikacijskih tehnologij – obvezna spletna stran občine), in v zakonu, ki ureja volilno pravico (zadovoljevanje potreb ljudi, ki se srečujejo s posebnimi ovirami pri sodelovanju). Obstaja pa možnost, 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. S sistematično uporabo resolucije bo mogoče doseči dodano vrednost in povečati preglednost, vključevanje deležnikov ter dvig kakovosti občinskih predpisov. Pri tem bodo morale občine v praksi **ločevati postopek priprave predpisov od postopka njihovega sprejemanja, v postopku priprave predpisa pa izvesti splošno razpravo in javno predstavitev.** Na ta način bodo ključni odločevalci v občini dosegli večji konsenz glede posameznega vprašanja in s tem večjo stopnjo legitimnosti, ustrezna presoja učinkov pa bo omogočila občinskemu svetu pogoje za odgovorno sprejemanje aktov.

Eden od načinov še večjega sodelovanja občanov pri odločanju na lokalni ravni so lahko dodatne organizacijske zaveze,<sup>27</sup> s katerimi je mogoče zagotoviti sodelovanje prebivalcev pri pripravi predpisov, saj imajo občine prav v tem pogledu največji **demokratski primanjkljaj.** Našteto predstavlja nekaj glavnih možnosti za vzpostavitev pričakovanega stalnega dialoga občanov z lokalnimi oblastmi, ki presega sedanjo prakso. Ta se največkrat odrazi le na način, da občani vsaka štiri leta sodelujejo na lokalnih volitvah pri odločanju o tem, kdo jih bo predstavljal v občinskih organih.<sup>28</sup>

**Posebno vlogo pri sodelovanju prebivalcev imajo ožji deli občin.**<sup>29</sup> 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 ne morejo izvajati javnih služb, lahko pa oblikujejo stališča in predloge, pomembne za izvajanje le-teh. Praviloma imajo na zagotavljanje javnih

<sup>26</sup>Določba 44. člena Ustave RS daje prebivalcem pravico do neposrednega sodelovanja pri upravljanju javnih zadev.

<sup>27</sup>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 tem uveljavimo aktivno vključevanja prebivalcev v razpravo o določanju namena lokalnih proračunskih virov na trajen, neposreden in neodvisen način. Vsebinske takega 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.

<sup>28</sup>State of democracy, human rights and the rule of law in Europe, Report of the Secretary General of the Council of Europe, 2015.

<sup>29</sup>Od uvedbe reforme slovenske lokalne samouprave je število ožjih delov občin relativno stabilno. Leta 1993 so v Sloveniji delovale 1.203 krajevne skupnosti, leta 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 četrtinskih skupnosti.



služb podeželske organizacije ožjih delov poudarjen vpliv, predvsem na tiste storitve, ki jih v drugih občinah in urbanih delih opravljajo javna podjetja in koncesionarji.<sup>30</sup>

Zaradi krepitve vloge ožjih delov občin kot orodij za sodelovanje prebivalcev na lokalni ravni bomo v sodelovanju z združenji občin spodbujali občine, da **oblikujejo ožje dele in jim dajo poudarjeno participativno vlogo**. Občine si s statuti same uredijo notranjo organiziranost, ki bo zagotovila večjo mero sodelovanja prebivalcev pri odločanju na lokalni ravni. Gre za hkratno uporabo ustavne pravice do samoorganiziranosti občin z ustavno pravico do sodelovanja prebivalcev pri odločanju o javnih zadevah.

Druga težava pri ožjih delih občin je **oblikovanje njihovih predstavniških organov**. Občina lahko izbere preprosto rešitev, ki jo omogoča ZLS, in sicer 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, za predstavnike predlagatelja, odgovornega za izvajanje volilne kampanje, pa zahteven.<sup>31</sup> 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 za ožje dele, določenih v Zakonu o lokalnih volitvah (v nadaljevanju: ZLV),<sup>32</sup> so v letu lokalnih volitev 2014 v kar 36 občinah morali izvesti ponovne volitve, ker v svete ožjih delov občine ni bilo izvoljenih dovolj članov, saj za ta mesta ni bilo predlaganih kandidatov. Zato bomo določbe zakona, ki ureja lokalne volitve v svete ožjih delov, prilagodili naštetim okoliščinam ter s tem povečali dostopnost kandidatur in poenostavili volilne postopke.

Utemeljeno pričakujemo, da bi podoben učinek dosegli z izvolitvijo svetov ožjih delov na zborih občanov. Zato bomo proučili možnost, **da bi predstavniške organe ožji deli občin v prihodnje izvolili tudi na zborih krajanov**. Taka rešitev bi bila še posebej primerna za prebivalstveno manj številčne ožje dele. S tem bi razrešili tudi vprašanje legitimnosti hkrati izvoljenih članov občinskega sveta in članov sveta ožjega dela občine iz istega območja občine. V primerjavi z zapletenimi volitvami je rešitev izvedbeno in časovno preprostejša, pa tudi stroškovno učinkovitejša. S tremi z zakonom predpisanimi oblikami vzpostavitve svetov ožjih delov (odbor, izvolitev na zboru krajanov ali volitve) bomo občinam omogočili, da si oblikujejo ožje dele primerno svojim poselitvenim in drugimi značilnostim, prebivalcem pa, da se v večji meri kot doslej vključujejo v odločevalske procese.

---

<sup>30</sup>Tak primer so zimsko in letno vzdrževanje lokalnih cest ter pokopališka dejavnost.

<sup>31</sup>Leta 2014 je za izvolitev na 7.822 mest v svetih ožjih delov občin kandidiralo 14.688 kandidatov. Številni 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 konstituiranjem svetov ožjih delov.

<sup>32</sup>Zakon o lokalnih volitvah (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08 in 83/12).

## F. 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 status pokrajin.<sup>33</sup> 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,<sup>34</sup> ki opredeljuje mestno občino, je precej skopa, saj ne nakazuje kaj več od ponovitve besedila iz 141. člena Ustave RS. Določba pravi, da mestna občina lahko 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. Čeprav so lokalne zadeve srednje velikega mesta po svoji vsebini, količini, raznolikosti in intenzivnosti povsem drugačne kot lokalne zadeve manjše podeželske občine, gre 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 za kakršne koli 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 in 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 drugih občin v okolici mestne občine.

Strokovna literatura pozna tri skupine možnih definicij mestnih občin: (i) količinska se nanaša na število prebivalcev, (ii) zgodovinska temelji na poimenovanju mest in išče začetke nastanka urbanih območij s trškimi in podobnimi mestnimi pravicami ter (iii) kot kriterij uporablja gospodarsko vlogo urbanih središč in poudarjeno ekonomsko vlogo mest v razvoju. Najbolj aktualna gradiva (iv) OECD kot motor razvoja **ne dajejo več prednosti izključno mestom, temveč dialogu med urbanimi in zalednimi območji.**<sup>35</sup>

Težava pri uresničitvi 141. člena Ustave RS se kaže že od začetnih razmišljanj in strokovnih podlag, usmerjenih v prevzemanje pristojnosti pokrajin.<sup>36</sup> Strokovni razmisleki v smeri doslednega iskanja rešitev posebnega statusa mestne občine vodijo v asimetričen upravni sistem in velike organizacijske posege. V tem primeru bi morali zasnovati dvotipski 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 nekatere pristojnosti in naloge tudi za prebivalce drugih občin. Taka rešitev bi poleg posega v ustavo zahtevala določitev optimalnega števila mestnih občin in natančnega nabora tistih »mestnih funkcij«, ki jih druge občine ne bi opravljale. Tem občinam bi priznali posebne pravice in obveznosti, ki se vežejo na obstoj in razvoj mest kot urbanih skupnosti. **Dvotipski model utrjuje koncept majhnih občin.** Ne nazadnje bi bilo mogoče pristojnosti, ki naj bi jih po ustavni normi opravljala mestna občina, opravljati v okviru reorganizacije državne uprave na nižji teritorialni ravni

<sup>33</sup>V nemški ureditvi imajo poseben status mestne občine, ki se označuje kot »mesto, izločeno iz okraja« (Kreisfreie Stadt), to pa v nemškem pravnem redu pomeni pokrajinsko oblast, in ne občinske.

<sup>34</sup>Poročevalec Skupščine Republike Slovenije, letnik XVII, št. 30, 12. december 1991.

<sup>35</sup>Rural-Urban Partnerships: An Integrated Approach to Economic Development, OECD, 2013.

<sup>36</sup>Že prva različica predloga Zakona o lokalni samoupravi, ki jo je leta 1992 obravnavala 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 10.000 prebivalci opravljalo naloge širše samouprave lokalne skupnosti, se pravi pokrajine.

državne uprave.<sup>37</sup> Vendar bo o tem mogoče odločati šele po uresničitvi akcijskega načrta Strategije razvoja javne uprave 2020, saj je eden od ključnih ciljev omenjene strategije optimizacija delovanja državne uprave na vseh teritorialnih ravneh.

Vse več prebivalcev živi v urbanih naseljih, zato je sodobna paradigma, na katero opozarjajo tudi mednarodne organizacije,<sup>38</sup> ne le urbanizacija, pač pa predvsem povezovanje mest in somestij s podeželjem. Upravopolitična 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. Glede na razdrobljenost 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 Slovenije**,<sup>39</sup> ki poudarja krepitev vloge mest za podporo policentričnemu sistemu poselitve Slovenije. Za doseganje tega cilja pa **je (trenutno) veljavni okvir enajstih mestnih občin preširok**, saj so med sedanjimi mestnimi občinami nekatere, ki vloge širšega gravitacijskega središča ne upravičujejo. Zato je treba preveriti izpolnjevanje pogojev za status sedanjih mestnih občin. Pomembnejša urbana središča kot zaposlitvena središča v primerjavi z gravitacijskim zaledjem so gonilo gospodarskega in splošnega družbenega razvoja. Taka večja mesta, ki pa vedno ne sovpadajo z administrativnim statusom mestne občine, bi morala imeti vodilno vlogo v celotni razvojni regiji.

Razvojno gledano bi bilo treba za uresničitev trajnostnega urbanega razvoja ter sobivanja mest in podeželja vlogo nekaterih mest okrepiti. Pri tem ni nujno, da gre za upravno-administrativne spremembe konkretnih mest, pač pa za programe iz različnih sektorskih politik.

---

<sup>37</sup>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 izpolnjujejo 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).

<sup>38</sup>OECD, *The Metropolitan Century, Understanding Urbanisation and its Consequences*, februar 2015; OECD, *Rural-Urban Partnerships An Integrated Approach to Economic Development*, oktober 2013.

<sup>39</sup>Strategija prostorskega razvoja Slovenije, sprejeta leta 2004, je kot središča nacionalnega pomena, ki naj se prioritarno razvijajo, določila deset mest (Celje, Kranj, Ljubljano, Maribor, Mursko Soboto, Novo Gorico, Novo mesto, Postojna, Ptuj in Velenje) in pet 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 leta 2013 začelo aktivnosti 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](http://www.mop.si).

## SWOT-ANALIZA ZA UVELJAVITEV STRATEGIJE RAZVOJA LOKALNE SAMOUPRAVE 2020

### PREDNOSTI:

- občine so sposobne zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev, sistem lokalne samouprave je stabilen in dobro delujoč,
- medobčinsko povezovanje občin v skladu z načelom prostovoljnosti je že razvito,
- združenja so se izoblikovala kot zastopniki interesov občin in pogajalski partnerji državnih organov,
- občine igrajo aktivno vlogo pri določanju višine in vrst finančnih virov,
- regionalno razvojno načrtovanje kot temelj bodočih funkcionalnih regij je utečeno,
- načini vključevanja prebivalcev v odločevalske procese v občinah so razviti,
- Slovenija je zelo urbanizirana država.

### PRILOŽNOSTI:

- bolj ekonomično in učinkovito zagotavljanje občinskih nalog z optimizacijo javnega sektorja na lokalni ravni,
- utrditev partnerskega dialoga med državo in združenji občin,
- izboljšanje razmerja med viri in stroški občinskih proračunov,
- vzpostavitev funkcionalnih regij na sedanji institucionalni infrastrukturi,
- zmanjšanje demokratičnega primanjkljaja na lokalni ravni,
- poudarjena vloga mest in somestij v razvoju.

### SLABOSTI:

- stroškovna učinkovitost občin je različna in v veliki meri odvisna od velikosti občine, medobčinsko sodelovanje je praviloma razvito zaradi finančnih spodbud države, ne zaradi dejanskega interesa občin,
- večje število združenj občin ne zagotavlja boljšega predstavništva občin v razmerju do države, prej prispeva k razdrobljenosti interesov,
- državni organi nimajo razvitega občutka za finančne posledice za občine ob uveljavljanju novih ali spremembah obstoječih predpisov,
- regionalna identiteta ne pri občanih ne pri oblasteh ni razvita,
- vztrajanje pri zgolj formalnih oblikah demokracije in favoriziranje pooblastil organov občin prebivalcem preprečuje sodelovanje pri upravljanju lokalnih javnih zadev,
- v sektorskih politikah državnih organov je zaznati vztrajanje pri enačenju vseh občin kot enakih subjektov za izvajanje sektorskih javnih služb.

### NEVARNOSTI:

- politična nestabilnost ter pogoste menjave vlad in ministrov ne zagotavljajo konsistentne vizije, prioritete, strategije in izvedbe ukrepov,
- vztrajanje pri neracionalni mreži sistema javnih zavodov po področni zakonodaji ovira optimizacijo javnega sektorja na lokalni ravni,
- nespremenjen normativni okvir ne glede na napredek družbenega in poslovnega okolja je zavora učinkovitemu zagotavljanju lokalnih javnih storitev na območjih, širših od občin,
- vztrajanje pri pridobljenih pravicah preprečuje spremembo sistema financiranja, ki bi bolje odražal dejanska razmerja med viri in stroški občin,
- medsebojno nasprotujoči si interesi združenj občin hromijo uveljavljanje splošnih interesov občin,
- nepreglednost delovanja nosilcev lokalnih oblasti ovira vključevanje prebivalcev v proces priprave predpisov,
- enačenje vseh občin kot razvojno enakovrednih preprečuje vzpostavljane razvojnih središč in povezovanja občin v odnosu urbano : ruralno.

## 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

- 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 večnivojskega upravljanja, CONST-IV-020, Bruselj, 2009.
- OECD, Territorial Reviews, Slovenia, 2011.
- OECD, The Metropolitan Century, Understanding Urbanization and its Consequences, 2015.
- OECD, Rural-Urban Partnerships: An Integrated Approach to Economic Development, 2013.
- Legal framework and current practice in member states, CDLR, Strasbourg, 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.
- Valencia declaration, Good local and regional governance – the European challenge, 15. seja ministrov, pristojnih za lokalno samoupravo, držav članic Sveta Evrope, Valencia, 15. in 16. oktober 2007.
- Local self-government in Finland, Kongres lokalnih in regionalnih oblasti pri Svetu Evrope, 2011.
- Local and regional democracy in France, Kongres lokalnih in regionalnih oblasti pri Svetu Evrope, 2015.

### III. AKCIJSKI NAČRT ZA URESNIČITEV STRATEŠKIH USMERITEV

Strateške usmeritve s cilji, podcilji in aktivnostmi za njihovo uresničitev ter nosilci					
STRATEŠKA USMERITEV	CILJI	PODCILJ	AKTIVNOSTI	NOSILCI	ROK ZA IZVEDBO
A. Razvoj sposobnosti zadovoljevanja skupnih potreb in interesov prebivalcev na lokalni ravni	1 Povečati učinkovitost izvajanja nalog občin (točki A in D v II. poglavju 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"> <li>– Sprejeti organizacijske mehanizme za pospeševanje stroškovno gospodarnega izvajanja lokalnih javnih služb.</li> <li>– Vzpostaviti učinkovitejše mehanizme za povezovanje nalog na medobčinski ravni in jih približati območjem NUTS 3.</li> <li>– Poenostaviti ustanavljanje zvez občin.</li> <li>– Poenostaviti sodelovanje občin v velikih razvojnih projektih.</li> </ul>	NOSILEC: – pristojna ministrstva  SODELUJOČI: – Ministrstvo za javno upravo – Ministrstvo za finance – združenja občin – občine	2018
		1.2 Zmanjšati razdrobljenost izvajalcev negospodarskih javnih služb.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Spodbuditi občine k povezovanju in skupnemu opravljanju nalog za doseganje večje učinkovitosti in racionalnosti.</li> <li>– Prenesti upravljanje in podporne funkcije javnih zavodov na občine, kjer imajo ti sedež.</li> <li>– Racionalizirati mrežo občinskih izvajalcev javnih lokalnih storitev.</li> <li>– Zmanjšati stroške upravljanja lokalnih javnih zavodov.</li> </ul>	NOSILEC: – pristojna ministrstva – občine  SODELUJOČI: – Ministrstvo za javno upravo – združenja občin	2018
		1.3 Dvigniti upravljavsko sposobnost občinskih uprav in delovanja organov občin.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Združevati in modernizirati opravljanje podpornih procesov (kadrovskih, informacijskih, računovodskih ...) v občinah.</li> <li>– Koncentrirati naloge, kadre in delovanje občinskih uprav za zmanjševanje upravljavskega primanjkljaja pri delovanju najmanjših občin.</li> <li>– Dograditi sistem sofinanciranja skupnega upravljanja nalog občinske uprave.</li> <li>– Vzpostaviti sistem skupnega javnega naročanja.</li> <li>– Vzpostaviti enotni finančno-računovodski sistem občin.</li> <li>– Povečati učinkovitost upravljanja s stvarnim premoženjem občin.</li> </ul>	NOSILEC: – Ministrstvo za javno upravo – Ministrstvo za finance – občine  SODELUJOČI: – združenja občin	2018

Strateške usmeritve s cilji, podcilji in aktivnostmi za njihovo uresničitev ter nosilci					
STRATEŠKA USMERITEV	CILJI	PODCILJI	AKTIVNOSTI	NOSILCI	ROK ZA IZVEDBO
			<ul style="list-style-type: none"> <li>– Izvesti funkcijsko analizo delovanja občinskih uprav in občinskih javnih zavodov.</li> <li>– Optimizirati stroške delovanja organov občin.</li> </ul>		
		1.4. Utrditi integriteto in upravljanje tveganj v občinskih upravah.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Vzpostaviti sistem stalnega usposabljanja javnih uslužbencev na navedenih področjih.</li> </ul>	NOSILEC: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Ministrstvo za javno upravo</li> <li>– občine</li> </ul> SODELUJOČI: <ul style="list-style-type: none"> <li>– združenja občin</li> </ul>	2017
<b>B. Razvoj medinstitucionalnega dialoga</b>	2 Okrepiti medinstitucionalni dialog (točka B II. poglavja strategije.	2.1 Poglobiti dialog med vlado in občinami/združenji občin.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Zagotoviti sodelovanje občin in njihovih združenj pri pripravi predpisov.</li> <li>– Prenoviti zakonsko ureditev pogojev za pridobitev statusa reprezentativnosti združenj občin (tudi mestnih občin).</li> <li>– Dosledno izvajati presojo načela subsidiarnosti pri pripravi predpisov.</li> <li>– Dosledno preverjati medsebojni vpliv različnih sektorskih strategij, ki vplivajo na lokalni razvoj.</li> </ul>	NOSILEC: <ul style="list-style-type: none"> <li>– združenja občin</li> <li>– pristojna ministrstva</li> <li>– Ministrstvo za javno upravo</li> </ul> SODELUJOČI: <ul style="list-style-type: none"> <li>– občine</li> </ul>	2017

Strateške usmeritve s cilji, podcilji in aktivnostmi za njihovo uresničitev ter nosilci					
STRATEŠKA USMERITEV	CILJI	PODCILJI	AKTIVNOSTI	NOSILCI	ROK ZA IZVEDBO
		2.2 Krepani dialog med združenji občin ter med združenji in občinami.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Z identifikacijo vsebinskih nalog in ureditvijo financiranja okrepiti vlogo združenj občin pri strokovni pomoči občinam.</li> <li>– Poglobiti dialog med združenji občin.</li> </ul>	NOSILEC: <ul style="list-style-type: none"> <li>– pristojna ministrstva</li> <li>– združenja občin</li> <li>– občine</li> </ul> SODELUJOČI: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Ministrstvo za javno upravo</li> </ul>	Trajna naloga
C. Razvoj finančne avtonomije	3 Uskladiti merila za financiranje občin z njihovimi dejanskimi stroški  (točka C II. poglavja strategije).	3.1 Spremeniti način izračunavanja primerne obsega sredstev na prebivalca (povprečnine).	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Za izračun povprečnine je treba upoštevati podatke o realnih stroških, če je to mogoče po standardiziranih stroških glede na vrsto nalog.</li> <li>– 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 nalog.</li> <li>– Prilagoditi način izračuna povprečnine tekočim javnofinančnim razmeram.</li> </ul>	NOSILEC: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Ministrstvo za javno upravo</li> <li>– Ministrstvo za finance</li> <li>– pristojna ministrstva</li> </ul> SODELUJOČI: <ul style="list-style-type: none"> <li>– združenja občin</li> </ul>	2018
		3.2 Spremeniti uteži pri izračunavanju primerne porabe občin.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– 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.</li> </ul>	NOSILEC: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Ministrstvo za javno upravo</li> <li>– Ministrstvo za finance</li> <li>– pristojna ministrstva</li> </ul> SODELUJOČI: <ul style="list-style-type: none"> <li>– združenja občin</li> </ul>	2018



Strateške usmeritve s cilji, podcilji in aktivnostmi za njihovo uresničitev ter nosilci					
STRATEŠKA USMERITEV	CILJI	PODCILJI	AKTIVNOSTI	NOSILCI	ROK ZA IZVEDBO
		3.3 Povečati finančno avtonomijo občin.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Povečati lastne vire občin in zmanjšati odvisnost od finančne izravnave in drugih dodatnih sredstev iz državnega proračuna.</li> <li>– Pretehtati razmerje med prihodki od dohodnine in davka na nepremičnine.</li> <li>– Vse vire občin namenjati za vse stroške.</li> </ul>	NOSILEC: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Ministrstvo za javno upravo</li> <li>– Ministrstvo za finance</li> <li>– pristojna ministrstva</li> </ul> SODELUJOČI: <ul style="list-style-type: none"> <li>– združenja občin</li> </ul>	2018
<b>D. Razvoj regionalne identitete</b>	4 Okrepiti proces funkcionalne regionalizacije  (točka D II. poglavja strategije).		<ul style="list-style-type: none"> <li>– Določiti funkcionalne vsebine nalog, ki jih opravljajo funkcionalne regije.</li> <li>– Okrepiti organizacijsko strukturo razvojnih regij.</li> </ul>	NOSILEC: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Ministrstvo za javno upravo</li> <li>– Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo</li> <li>– pristojna ministrstva</li> </ul> SODELUJOČI: <ul style="list-style-type: none"> <li>– občine</li> <li>– združenja občin</li> <li>– sveti razvojnih regij in regionalne razvojne agencije</li> </ul>	2018
<b>E. Razvoj lokalne demokracije</b>	5 Uveljavljati participativno demokracijo na lokalni ravni  (točke A–E II. poglavja strategije).	5.1 Uveljavljati participativno demokracijo na lokalni ravni.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Dosledno uveljavljati preglednost delovanja lokalnih javnih oblasti.</li> <li>– Uveljaviti ničelno toleranco do neetičnega ravnanja nosilcev lokalnih javnih funkcij.</li> <li>– Spodbujati oblike neformalnih posvetovanj z občani.</li> <li>– Krepiti vlogo prebivalcev pri pripravi predpisov.</li> <li>– Krepiti vlogo ožjih delov občin kot oblike teritorialne participacije občanov.</li> </ul>	NOSILEC: <ul style="list-style-type: none"> <li>– občine</li> <li>– združenja občin</li> </ul> SODELUJOČI: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Ministrstvo za javno upravo</li> </ul>	Trajna naloga
		5.2 Zmanjšati administrativne ovire pri izvedbi lokalnih volitev.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Zmanjšati število volilnih organov za izvedbo lokalnih volitev.</li> </ul>	NOSILEC: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Ministrstvo za javno upravo</li> <li>– občine</li> </ul> SODELUJOČI: <ul style="list-style-type: none"> <li>– združenja občin</li> </ul>	2017

Strateške usmeritve s cilji, podcilji in aktivnostmi za njihovo uresničitev ter nosilci					
STRATEŠKA USMERITEV	CILJI	PODCILJ	AKTIVNOSTI	NOSILCI	ROK ZA IZVEDBO
		5.3 Spremeniti način oblikovanja ožjih delov občin in poenostaviti njihovo delovanje.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Spremeniti način imenovanja/volitev članov ožjih delov občin.</li> <li>– Ukiniti status samostojne osebe javnega prava za ožje dele občin.</li> <li>– Proučiti pogoje in način oblikovanja ožjih delov občin.</li> </ul>	NOSILEC: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Ministrstvo za javno upravo</li> <li>– občine</li> </ul> SODELUJOČI: <ul style="list-style-type: none"> <li>– združenja občin</li> </ul>	2017
<b>F. Razvoj urbane identitete občin</b>	6 Krepi uravnotežen razvoj urbanih središč in podeželja  (točka F II. poglavja strategije).		<ul style="list-style-type: none"> <li>– Krepi vlogo mest pri medobčinskem povezovanju.</li> <li>– Preveriti izpolnjevanje pogojev statusa obstoječih mestnih občin</li> <li>– Preveriti optimalnost izvajanja javnih politik ter identificirati in okrepiti funkcionalne posebnosti urbanih občin.</li> <li>– Spodbujati sodelovanje urbanih središč in podeželja.</li> <li>– Spodbujati uvajanje koncepta pametnih mest.</li> </ul>	NOSILEC: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Ministrstvo za javno upravo</li> <li>– občine</li> <li>– Ministrstvo za okolje</li> <li>– Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo</li> <li>– Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano</li> </ul> SODELUJOČI: <ul style="list-style-type: none"> <li>– združenja občin</li> </ul>	Trajna naloga