

PRVO VMESNO POROČILO O URESNIČEVANJU STRATEGIJE RAZVOJA LOKALNE SAMOUPRAVE V REPUBLIKI SLOVENIJI DO LETA 2020

I. UVOD

Vlada Republike Slovenije je dne 29. 9. 2016 sprejela Strategijo razvoja lokalne samouprave v Republiki Sloveniji do leta 2020 (v nadaljnjem besedilu: SRLS 2020). Po nekaj več kot letu dni je Ministrstvo za javno upravo (MJU), pristojno za lokalno samoupravo, pripravilo prvo vmesno poročilo o uresničevanju strateških usmeritev Strategije razvoja lokalne samouprave v Republiki Sloveniji do leta 2020. Omenjena strategija je po letu 2001 drugi vladni dokument, ki usmerja razvoj slovenske lokalne samouprave za prihodnja leta. Sprejete strateške usmeritve ponujajo oprijemljive in časovno realno dosegljive spremembe. Za dobro delujoč sistem vsebuje nabor ukrepov, ki imajo za cilj, da ta v prihodnje postane še boljši. Osrednji vodili dokumenta sta učinkovitost izvajanja lokalnih javnih služb in demokratičnost sprejemanja odločitev z vključevanjem prebivalcev. Zaradi ustavno zagotovljenega avtonomnega položaja slovenske lokalne samouprave državni organi občinam ne morejo zapovedovati njihovih ravnanj ali sprejemati administrativnih ukrepov od zgoraj navzdol, lahko pa poenostavijo normativni okvir njihovega delovanja. Zato sprejeta 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. Pri tem so namreč v precejšnji meri avtonomne in imajo na voljo več orodij. Uresničevanje skupnih ciljev v prihodnjem razvoju slovenske lokalne samouprave pa bo mogoče le v trajnem dialogu med državnimi organi in občinami.

TEMELJNE USMERITVE SRLS 2020

SRLS 2020 krepi lokalno samoupravo v Sloveniji. Temelji na ustavni zasnovi lokalne samouprave, na ohranitvi obstoječih pristojnosti občin, na krepitvi medobčinskega sodelovanja ter na izrecni odpovedi administrativnega združevanja slovenskih občin. Dodatno poudarja krepitev predstavniških organov občin in vztraja pri krepitvi dialoga med občinami in državo.

Strategija temelji na domačih in tujih analizah in študijah, mednarodnih primerjavah in dokumentih ključnih mednarodnih organizacij na tem področju (Svet Evrope, OECD). Iz njih izhaja, da je slovenski sistem lokalne samouprave skladen z Evropsko listino lokalne samouprave in je v celoti primerljiv z razvitimi sistemi lokalne samouprave v številnih drugih državah članicah Sveta Evrope in Evropske unije, pri strateških usmeritvah pa sledimo smernicam in svetovanju Sveta Evrope in priporočilom OECD.

Strategija se vsebinsko opredeljuje do vseh sestavin lokalne samouprave. Teritorialna, funkcionalna, finančna, organizacijska in pravna, so teoretično utemeljene sestavine lokalne samouprave in SRLS 2020 se opredeljuje do vseh. Tako strategija izrecno nasprotuje državnim posegom v ozemeljsko strukturo slovenskih občin ter daje napotke za premagovanje ovir, ki jih predstavlja majhen obseg izvajanja lokalnih javnih služb, velikost in število prebivalcev pa sta ključna elementa za določanje virov financiranja občin. Strategija opozarja na medsebojno povezanost med pristojnostmi in velikostjo občin, med pristojnostmi in viri financiranja, na povezovanje nalog na regionalnem nivoju ter na vlogo mestnih občin. Strategija temelji na izhodišču, da so organi občine in njihova medsebojna razmerja ustrezno postavljena in da sistem ne potrebuje velikih sprememb, možne pa so izboljšave pri delovanju organov z vidika transparentnosti, priprave boljših predpisov in sodelovanja prebivalcev ter načina oblikovanja organov ožjih delov občin.

Strategija temelji na jasni razmejitvi pristojnosti med državno upravo in lokalno samoupravo, podobno kot tudi že sprejeta Strategija razvoja javne uprave 2020 temelji na jasni ločitvi med državno upravo in lokalno samoupravo. Oba dokumenta težita k optimizaciji delovanja države uprave in občin in ne vključujeta nobenih sprememb glede nosilcev pristojnosti.

Strategija je časovno opredeljena, določa splošne in specifične cilje, roke ter nosilce za izvedbo aktivnosti. Strategija se izvaja v dinamičnih okoliščinah globalizacije, zato je načrtovanje v zelo dolgih časovnih intervalih tvegano. Temu primerno je strategija ne le vsebinsko, pač pa tudi časovno ciljno naravnana le do leta 2020. Obdobje od sprejema besedila do njegove uresnitve je zadosti kratko, da je predvidljivo, a tudi zadosti dolgo, da presega mandat vlade in nakazuje gibanje sprememb v pričakovano smer. Splošni cilji (strateške

usmeritve) in specifični cilji so določeni v Akcijskem načrtu strategije, so časovno opredeljeni, določeni so nosilci posamičnih aktivnosti.

Strategija je kratka, razdeljena na šest vsebinsko zaokroženih poglavij. V zaokroženih vsebinskih poglavjih analizira in predlaga rešitve glede medobčinskega sodelovanja, sodelovanja vlade in ministrstev z združenji občin, utrjevanja sistema financiranja občin, regionalizacije Slovenije, sodelovanja prebivalcev pri odločanju ter vloge mest in mestnih občin.

II. AKTIVNOSTI VLADE RS PRI URESNIČEVANJU STRATEGIJE

V nadaljevanju besedila so nekateri vsebinski poudarki že realiziranih nalog strategije. Aktivnosti vlade se nanašajo na uresničevanje akcijskega načrta skozi normativno dejavnost in z aktivnostmi, ki niso povezane s spremembami predpisov. V spodnjem tabelarnem prikazu nalog MJU so načrtovane aktivnosti iz SRLS 2020 razdeljene v dve skupini, na tiste, ki sodijo v sklop 'demokratičnost' in tiste, ki sodijo v sklop 'učinkovitost'. Med temi je nekaj takšnih, ki so ali bodo realizirane skozi nove zakonodajne rešitve npr. novele zakonov o občinskem redarstvu, o lokalni samoupravi, o financiranju občin in o lokalnih volitvah. Druge pa so projektne vsebine, ki se nanašajo na trajno ali časovno omejeno aktivnost ministrstva pri strokovnem nadzoru občin, ozaveščanje o vlogi sodelovanja prebivalcev, krepitev transparentnosti, zakonodajno sled in preprečevanje lobiranja. Podrobnejši prikaz realizacije akcijskega načrta pa je v prilogi Uresničitev strateških usmeritev akcijskega načrta (stanje marec 2018) na koncu tega poročila.

DEMOKRATIČNOST		UČINKOVITOST	
CILJ	UKREPI	CILJ	UKREPI
Krepitev sodelovanja prebivalcev	Sprememba ZLS: poenostavljeno oblikovanje organov ožjih delov dajanje podpore z elektronskim podpisom Krepitev vloge in položaja italijanske in madžarske narodne skupnosti seminar/posvet sprememba ZFO: določiti transparentnost sofinanciranja občin z dvojezično poselitvijo Sprememba ZLV: vključitev tujcev v volitve v svete ožjih delov občin	Krepitev medobčinskega sodelovanja	Medobčinsko sodelovanje Sprememba ZLS: poenostavitev ustanovitve in delovanja zveze občin širitev obsega nalog ožjih delov občine sprememba sistema sofinanciranja skupnih občinskih uprav Informiranje in spodbujanje občin h krepitvi sodelovanja posvet o skupnih občinskih upravah
Boljši predpisi	Strokovni nadzor občinskih predpisov Zakonodajna sled navodilo seminar/posvet promocija priročnika	Zniževanje stroškov občin	Enotna zbirka ukrepov za boljše zakonodajo in poslovno okolje Sprememba ZLV: zmanjšanje števila volilnih organov poenotenje višine nagrad volilnim odborom na državnih in lokalnih volitvah Racionalizirati mrežo izvajalcev javnih služb v občinah posvet SOU Hibridni oblak
Krepitev medinstitucionalnega dialoga	Sprememba ZLS: odpraviti neustavnost določbe o reprezentativnosti	Spodbujanje kakovosti in kreativnosti	Dogodek na temo uvajanja CAF Uvesti projektno delo v občinah Povečati število obrazcev na e-upravi
Krepitev finančne avtonomije občin	Sprememba ZFO: sprememba določbe o postopku določitvi povprečnine	Določitev nalog in pristojnosti funkcionalnih regij	Sprememba ZLS: Poenostavitev ustanovitve zveze občin Določitev primernih pristojnosti v področnih zakonih (Zakon o urejanju prostora)

Normativne aktivnosti Vlade RS

Vlada in ministrstva so v letu 2017 opravila vrsto aktivnosti pri pripravi, obravnavi in sprejemu sprememb in dopolnitev več zakonskih predpisov, ki so bile posledica sprejetega Akcijskega načrta za uresničitev strateških usmeritev iz SRLS 2020.

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona občinskem redarstvu (ZORed-A) (Ur. I. RS, št. 9/17)

Gre za prvo novelo zakona od njegove uveljavitve 2007. Sprememba ZORed je bila potrebna zaradi uskladitve z Zakonom o lokalni samoupravi, Zakonom o javnih uslužbencih, Zakonom o prekrških in z Zakonom o varstvu osebnih podatkov. Hkrati pa sta nekdanji Zakon o policiji nasledila Zakon o nalogah in pooblastilih policije in Zakon o organiziranosti in delu v policiji, sprejet pa je bil tudi nov Pravilnik o policijskih pooblastilih. Zato je MJU v sodelovanju z Ministrstvom na notranje zadeve pripravilo novelo predpisa, da omogoča njegovo učinkovitejše izvajanje. Med drugim se vrste pooblastil sicer ne spreminjajo, spreminjajo pa se pogoji za uporabo telesne sile in plinskega razpršilca. Poleg tega so bila novelirana še tista določila, za katere je bilo ocenjeno, da so delno neučinkovita ter da bo sprememba določil predstavljala učinkovito organiziranje in izvajanje nalog občinskega redarstva. Novela zakona je prinesla naslednje konkretne spremembe:

- uskladitev z določbami Zakona o javnih uslužbencih, ki ureja način določanja vodje medobčinskega redarstva ter z določbami Zakona o lokalni samoupravi, ki urejajo ustanavljanje skupnih občinskih uprav,
- terminološka in vsebinska uskladitev z Zakonom o nalogah in pooblastilih policije glede pooblastil občinskega redarja. Predlagane spremembe so v skladu s poenotenjem poimenovanja enakih pooblastil občinskega redarja in policista ter posledično pomenijo jasnejšo uporabo določb Zakona o nalogah in pooblastilih policije,
- sprememba določbe, ki ureja zadržanje osebe in uporabo prisilnih sredstev. Občinski redar sme uporabiti telesno silo in plinski razpršilec v primerih, ko oseba ne bo upoštevala njegove ustne odredbe oziroma ukaza in bo poskušala oditi. Pri uporabi prisilnih sredstev je občinski redar ves čas zavezan k spoštovanju načela sorazmernosti, zato bo vedno uporabil najmilejše prisilno sredstvo, ki je primerno konkretni situaciji.
- prenovitev členov, ki urejajo nadzor nad uporabo pooblastil občinskega redarja; sistematično in na bolj pregleden način kot doslej so določene tri oblike nadzora: obveznost poročanja občinskih redarjev in nadzor vodje občinskega redarstva, komisija za oceno zakonitosti in strokovnosti ravnanja občinskega redarstva ter odločanje o pritožbah, ki jo obravnava župan kot predstojnik uprave,
- pogoji za opravljanje nalog pooblaščenih oseb občinskega redarstva so izenačeni s pogoji, ki jih določa Zakon o prekrških,
- uvedba vodenja evidence o uporabi prisilnih sredstev in posledično uskladitev z Zakonom o varstvu osebnih podatkov.

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o glavnem mestu Republike Slovenije (ZGMRS-B) (Ur. I. RS št. 59/17)

S sprejetimi spremembami in dopolnitvami Zakona o glavnem mestu Republike Slovenije je bil določen način izračuna višine sredstev, ki zaradi posebnega ustavnega položaja glavnega mesta za posamezno proračunsko leto pripada Mestni občini Ljubljana. Razmerje se izračuna tako, da se v enačbi upoštevajo prilagojene povprečne vrednosti tekočih stroškov vseh občin, tekočih stroškov Mestne občine Ljubljana, tekočih stroškov mestnih občin ter tekočih prihodkov Mestne občine Ljubljana in tekočih prihodkov mestnih občin ter število prebivalcev glavnega mesta po podatkih SURS na dan 1. januarja leta in dohodnina, vplačana v predpreteklem letu pred letom, za katero se ji izračunava razmerje. Izračun se opravi v skladu z metodologijo, ki jo določi vlada z uredbo. S takšno ureditvijo je jasno in nedvoumno določen vir prihodkov Mestne občine Ljubljana za financiranje nalog glavnega mesta, njenim organom pa bo omogočena samostojnost pri načrtovanju in sprejemanju odločitev o financiranju nalog. Spremenjena ureditev hkrati omogoča boljše načrtovanje državnega proračuna, saj bodo obveznosti države znane že v času načrtovanja proračuna.

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o financiranju občin (ZFO-1C) (Ur. I. RS, št. 71/17)

Večletno spremljanje učinkov Zakona o financiranju občin je pokazalo, da je treba izboljšati model izračuna povprečnine in primerne porabe občin in pri tem upoštevati podatke o realnih stroških občin. Sistem razdelitve dohodnina kot primarnega vira za financiranje obveznih nalog občin skozi primerno porabo je s sprejeto spremembo zakona tako bolj pravičen in odraža dejanske obveznosti občin.

Novela zakona je sledila ugotovitvam Računskega sodišča Republike Slovenije iz junija 2017 in Ustavnega sodišča Republike Slovenije iz novembra 2016 tako, da v kombinaciji s področnimi zakoni in podzakonskimi predpisi nedvoumno določa obvezne naloge občin. Novela hkrati sledi večkratnim ugotovitvam Ustavnega sodišča, da mora biti sistem financiranja občin naravnani na t.i. abstraktno občino, saj je le na tak način mogoče določiti objektiviziran in univerzalen način financiranja potreb občin. Novela prav tako določa, da se pri postopku določanja višine povprečnine upoštevajo makroekonomske javnofinančne okoliščine blagajn javnega financiranja. Hkrati bolj pregledno določa vlogo in sodelovanje združenj občin pri postopku sklenitve dogovora o višini povprečnine. Novela bo prispevala k bolj poglobljenemu medobčinskemu sodelovanju, saj uvaja spodbujevalne ukrepe za vključevanje večjega števila občin z več skupnimi nalogami, ki jih sofinancira država. Ključne spremembe ureditve so:

- pri postopku določanja povprečnine se ne upošteva inflacija v predhodnih letih,
- spremenjene so bile uteži pri izračunavanju primerne porabe občin, da bi se odpravila neskladja med strukturo stroškov in demografskih značilnosti občin. Večletne analize zaključnih računov slovenskih občin kažejo na premo sorazmerje med številom prebivalcev in višino stroškov za izvajanje obveznih nalog občin. Nov izračun sledi večji obremenitvi občinskih proračunov občin z velikim številom prebivalcev, še posebej mlajših od 6 let in starejših od 75 let.
- spremenjen je način določanja sredstev v deležu od skupne primerne porabe za sofinanciranje občin za uresničevanja pravic avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti in daje podlago za sprejetje uredbe, s katero bodo določena merila za razdelitev sredstev med občinami ter posrednim in neposrednim financiranjem občinskih narodnih skupnosti iz državnega proračuna.
- spremenjen je način sofinanciranja skupnih občinskih uprav. Namen predlagatelja je bil v skladu s sprejeto SRLS 2020 povečati število skupnih občinskih uprav z večjim številom vključenih občin (najmanj tri občine) in obogatiti nabor nalog, ki jih opravlja skupna občinska uprava in sofinancira država (skupni nabor možnih nalog se povečuje s petih na enajst).

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalnih volitvah (ZLV-J) (Ur. l. RS št. 68/17)

Zakon poenostavlja volilne postopke in jih s tem tudi poceni, odpravlja nekatere nejasnosti, podrobneje razmejuje pristojnosti med organi, pristojnimi za strokovno pomoč in nadzor nad izvedbo rednih lokalnih volitev, ter odpravlja neskladje z Direktivo Sveta 94/80 (ES) z dne 19. decembra 1994 o določitvi podrobne ureditve za uresničevanje volilne pravice in pravice do kandidiranja na lokalnih volitvah državljanov Unije, ki prebivajo v državi članici, v kateri nimajo državljanstva (UL L št. 368 z dne 31. 12. 1994, str. 38). Ključne spremembe ureditve so:

- določen je stalen termin rednih lokalnih volitev. Po šestih izvedenih rednih lokalnih volitvah ugotavljamo, da se zaradi načina določanja datuma glasovanja ta po koledarju vseskozi pomika na zgodnejši termin. Določba, s katero se določa točen dan glasovanja, temelji na načelu pravne varnosti in pravne predvidljivosti. Redne lokalne volitve se vedno opravijo hkrati za vse občine na isti datum, v primeru nadomestnih in predčasnih volitev mandat izvoljenih traja vedno le do izteka mandata, ki je pričel teči s potrditvijo mandatov po rednih lokalnih volitvah. Predsednik državnega zbora, ki sicer razpisuje redne lokalne volitve, bo tudi zdaj z odlokom določil točen datum glasovanja in datum začetka volilnih opravil, vendar bo pri tem omejen z zakonom. Temu je prilagojena tudi druga sprememba, da se drugi krog volitev za župana vedno opravi 14 dni po prvem krogu. Do zdaj je namreč drugi krog najpozneje v 21 dneh razpisala Državna volilna komisija, vendar je vseskozi potekal dva tedna po prvem krogu.
- zmanjšuje se število volilnih organov. Novela ukinja volilne komisije volilnih enot in volilne komisije ožjih delov občin. Zaradi uvedbe informacijske podpore, ki jo državni organi zagotavljajo ob vsakih rednih lokalnih volitvah že od leta 2006, se volilne komisije volilnih enot in ožjih delov niso uveljavile v praksi. V redkih občinah, kjer vztrajajo pri njih, pa podražijo volilni postopek in prispevajo k povečevanju napak v volilnem postopku ali pri ugotavljanju volilnih izidov. V praksi se je kot optimalna uveljavila rešitev, da med občinsko volilno komisijo kot krovnim volilnim organom v občini in volilnimi odbori na voliščih ni posrednikov.
- natančneje razmejuje pristojnosti med Državno volilno komisijo in MJU glede strokovne podpore volilnega procesa, saj do novele veljavni ZLV pri določanju obveznosti vsebinske pristojnosti za razlago določb ni bil dovolj natančen, kar je z vidika hkratne smiselne uporabe nekaterih določb ZVDZ problematično. V praksi se je uveljavila rešitev, da določbe ZLV razlaga MJU, medtem ko določbe v zvezi z volilnimi pravili in postopki, ki jih sicer določa ZVDZ, veljajo pa tudi za lokalne volitve, razlaga DVK. V tem smislu sta dopolnjena dva člena.
- nadomestila za volilne odbore se določajo tako, da se zanje uporabljajo predpisi, ki urejajo višino nadomestil za volilne odbore za volitve in referendumne na državni ravni. Če so posebna

ureditev in razlike v višini nadomestil za volilne komisije za lokalne in državne volitve utemeljene, pa pri volilnih odborih te razlike niso izkazane. Tako se zagotavlja, da bo višina nadomestil za vse volilne odbore enaka in urejena z enim, ne pa z dvema hierarhično povsem različnima predpisoma, ne glede na to, da volilne odbore za lokalne volitve določijo Občinske volilne komisije, za državne volitve pa Okrajne volilne komisije.

- vključitev tujcev v volitve v svete ožjih delov občin do sprejete novele ni bila urejena na način, ki bi bil skladen z volilno pravico tujcev za volitve v občinski svet. V skladu z Direktivo Sveta 94/80/ES predlagatelj popravlja določbo ZLV tako, da ne bo razlik pri volilni pravici tujcev na volitvah v svete ožjih delov občin in v občinske svete.
- ukinja se možnost, da bi bile volitve v svete ožjih delov na dve leti. Gre za črtanje določbe, ki se v praksi ni uporabljala, saj je njena izvedba pomenila nesorazmeren strošek, zato bodo volitve tudi v svete ožjih delov občin izključno ob rednih lokalnih volitvah.

Zakon o urejanju prostora in regionalni prostorski plani (Ur. L. RS, št. 61/17)

Zakon o urejanju prostora (ZUreP-2) je Državni zbor RS sprejel oktobra 2017. Zakon med drugim določa regionalni prostorski plan, ki je prostorski strateški akt, s katerim se država in občine na podlagi Strategije prostorskega razvoja, njenega akcijskega programa, drugih razvojnih aktov države in razvojnih ciljev EU dogovorijo in uskladijo o prostorskem razvoju posamezne razvojne regije in določijo bistvene razvojne možnosti. Regionalni prostorski plan je podlaga za pripravo regionalnega razvojnega programa, ki se pripravlja po predpisih o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja. Pri tem je pomembna novost, da občinski prostorski plani, kot smo jih poznali doslej niso več obvezni, razen za mestne občine (75. člen ZUreP-2). Ta rešitev na eni strani pomeni razbremenitev za občine, na drugi pa krepi medobčinsko sodelovanje. Hkrati gre za prvo pristojnost, ki bi lahko pomenila korak k funkcionalnim regijam, na kar nakazuje SRLS 2020.

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (EPA 2507-VII)

Vlada Republike Slovenije je 21. 12. 2017 določila predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi in ga posredovala v obravnavo Državnemu zboru Republike Slovenije. S predlagano novelo bo odpravljena neustavnost glede možnosti pridobitve lastnosti reprezentativnosti združenja, ki jo je ugotovilo Ustavno sodišče RS z odločbo št. U-I-150/15-25 dne 10. 11. 2016. Druge poglobilne novosti, ki jih prinaša novela, so okrepitev vloge ožjih delov občin s širitvijo nabora nalog, ki jih na svete ožjih delov občin prenesejo občine, poenostavitev postopkov ustanavljanja zvez občin kot oblike medobčinskega sodelovanja ter spodbuditev uporabe participativnega proračuna kot instrumenta sodelovanja prebivalcev pri odločanju. Z novelo bo ZLS usklajen tudi s predpisi, ki urejajo sistem javnih uslužbencev, stvarno premoženje države in samoupravnih lokalnih skupnosti, referendum in ljudsko iniciativo ter predpisoma, ki urejata splošni upravni postopek in državno odvetništvo. Sprejem predlaganega predpisa pričakujemo še v tem sklicu Državnega zbora RS.

DRUGE AKTIVNOSTI VLADE RS

Strokovni pregled strategije pri Svetu Evrope (»peer review« strategije)

Ministrstvo za javno upravo se je s sekretariatom Evropskega odbora za demokracijo in dobro upravljanje (CDDG) pri Svetu Evrope spomladi 2017 dogovorilo, da strokovnjaki, ki jih je izbral Center za raziskave reform lokalne samouprave pri Svetu Evrope, opravijo t.im. peer review oziroma strokovni pregled SRLS 2020. Potem, ko je predstavnik ministrstva vsebino strategije predstavil na rednem pomladnem zasedanju CDDG, je delegacija strokovnjakov iz Združenega kraljestva, Francije, Slovaške, Grčije, Irske in Švice, julija v Sloveniji opravila strokovni pregled. Strokovnjaki so bili izbrani iz držav, ki so same pred kratkim sprejele podobne strategije ali se profesionalno ukvarjajo z razvojem lokalne samouprave ali pa so sodelavci Centra za raziskave pri Svetu Evrope v Strasbourgu. V oktobru 2017 pa je Svet Evrope poslal pisno poročilo o opravljenem strokovnem pregledu. Ključna priporočila k SRLS 2020 so:

- strategija predstavlja pomemben politični in programski napor vlade; odziva se na zahteve po reformi lokalne samouprave v Sloveniji in izhaja iz celovite analize stanja ter dialoga, ki je bil izveden z zainteresiranimi stranmi,
- strategija je temeljni korak k uresničitvi zastavljenih ciljev in hkrati k iskanju bolj strukturirane izmenjave mnenj o splošnem obsegu reforme,

- strategija priča o strokovnosti in profesionalizmu Službe za lokalno samoupravo Ministrstva za javno upravo, vendar glede na obseg in raznolikost strateških usmeritev utegne biti preveč ambiciozna, še posebej s časovno omejitvijo do leta 2020,
- strategija je lahko odlično orodje za nadaljnje poglobljene analize in študije področja lokalne samouprave, za navezavo vsebin dokumenta z drugimi strateškimi dokumenti vlade ter za spodbuditev vzporednih aktivnosti drugih akterjev kot na primer združenj občin ter akademske sfere, da prispevajo k prihodnji razpravi o morebitnih reformah lokalne samouprave,
- upoštevajoč splošne politične okoliščine priporočilo ugotavlja odsotnost jasne politične podpore Državnega zbora RS in Državnega sveta RS, nasprotovanje združenj občin in pomanjkanje interesa širše javnosti in vodilnih političnih akterjev,
- strategija bo vsekakor sprožilec kratkoročnih sprememb, za bolj dolgoročne spremembe pa bo treba načrtovati spremembe po letu 2020; za dolgoročno vizijo reforme bo v njeno pripravo treba vključiti Državni zbor RS in Državni svet RS,
- zaradi odsotnosti širšega političnega konsenza bo uresničevanje strateških usmeritev v največji meri omejeno s pristojnostmi vlade.

Konkretne ugotovitve strokovnega pregleda SRLS 2020 so:

- upoštevajoč splošna načela Sveta Evrope bi dokument lahko vključeval bolj določno vizijo glede predvidenih ciljev reforme, tudi če bi se raztezali preko leta 2020,
- vzpostaviti bi bilo treba boljšo povezavo med opredeljenimi problemi v Strateških usmeritvah in s tem povezanimi rešitvami v akcijskem načrtu ter določiti prioritete,
- temeljne analize in akcijski načrt bi morala biti opremljena s kazalniki, na podlagi katerih bi bilo mogoče meriti uresničevanje zastavljenih ciljev,
- razdeliti bi bilo treba obseg strukturnih reform do leta 2020 in po njem; pri tem bi bilo mogoče:
- izvajati aktivnosti za boljše diagnosticiranje izzivov pri organizaciji, nalogah in javnih uslužbencih v občinah, tudi z vključitvijo orodij Sveta Evrope (CoE Toolkits),
- pri pripravi novih rešitev upoštevati analize Računskega sodišča Republike Slovenije in njegova priporočila;
- organizirati pilotne projekte v izbranih občinah, še posebej pri krepitvi medobčinskega sodelovanja, funkcionalni analizi delovanja občinskih uprav in presoje izvajanja občinskih javnih služb z vidika »value-for-money«,
- preučiti programe usposabljanja v občinah, prirejene krepitvi upravljalne kapacitete in strokovnosti občinskih javnih uslužbencev ter zagotoviti skladnost in učinkovitost pri pripravi, vodenju in izvajanju vseh reformnih programov, ki jih izvaja vlada,
- preučiti sinergijske učinke sprejete strategije na krepitev dialoga med vlado in združenji občin,
- pripraviti bi bilo treba načrt z daljšim časovnim okvirom, ki bi odprl javno razpravo o morebitnih prihodnjih reorganizacijah lokalne samouprave in državne uprave s posebnim poudarkom na:
- oblikovanje alternativnih možnosti (scenarijev) za oblikovanje pokrajin in opredelitev morebitnih pristojnosti, ki sodijo k različnim predvidenim rešitvam kot tudi oceno s tem povezanih stroškov,
- krepitvi argumentov za oblikovanje druge ravni lokalne samouprave kot protiuteži statusu quo ("možnost brez regij"),
- opredelitvi prihodnje vloge in nalog organizacijskih enot državne uprave na nižji ravni in s tem morebitno povezavo z reorganizacijo lokalne samouprave,
- prikazu prednosti funkcionalnega pristopa v primerjavi z radikalnimi institucionalnimi reorganizacijami;
- preučitvi primerov spodbud, tudi finančnih, za krepitev medobčinskega sodelovanja, ki jih poznajo v drugih državah članicah Sveta Evrope (npr. v Franciji);
- preučiti bi bilo treba primere spodbujanja medobčinskega sodelovanja in združevanja občin, kot jih poznajo na primer v Veliki Britaniji in na Irskem, z ločitvijo predstavniških in političnih funkcij od administrativnih in upravljaljskih.

Smernice za vključevanje občanov in drugih zainteresiranih skupin v procese odločanja v občini

MJU je v sodelovanju s Skupnostjo občin Slovenije, CNVOS in regionalnimi stičišči nevladnih organizacij septembra 2017 objavilo Smernice za vključevanje občanov in drugih zainteresiranih skupin v procese odločanja v občini. Izdelane so bile z namenom, da občinam služijo kot temeljno orodje za učinkovitejše vključevanje občanov in občanov pri sprejemanju vseh pomembnih odločitev v občini. Vključevanje občanov v procese odločanja občini ne prinaša samo boljših ukrepov ali sprememb, ker so občani najboljši vir informacij, ampak pripomore tudi k lažjemu uvajanju sprejetih ukrepov ali sprememb, hkrati pa večja zaupanje občanov v delo občine. Smernice enostavno, hitro in pregledno ponujajo ključne korake ter odgovore na vprašanja, ki se pojavijo med posvetovanji s prebivalci ne glede na velikost občine (npr. odločanje o odloku, strategiji razvoja občine, prostorskem načrtu ali proračunu).

Smernice Sveta Evrope za spodbujanje udeležbe državljanov pri političnem odločanju

Odbor ministrov Sveta Evrope je 27. septembra 2017 sprejel dokument Smernice za spodbujanje udeležbe državljanov pri političnem odločanju. Eden od predpogojev za zagotavljanje demokratične varnosti je namreč omogočiti udeležbo posameznikov in družbenih skupin v političnih procesih in odločanju. Nove smernice skupaj z drugimi obstoječimi besedili, kot sta Priporočilo o pravnem statusu nevladnih organizacij v Evropi in Kodeks dobre prakse za udeležbo državljanov v postopku odločanja, zdaj predstavljajo trdno podlago za vlade in civilne strukture, da skupaj okrepijo demokracijo. Smernice je MJU predstavilo predstavnikom občin na strokovnih posvetih »Priprava občinskih predpisov – transparentnost in zakonodajna sled«, ki sta bila izvedena v juniju 2017 v Ljubljani in oktobra 2017 v Mariboru.

Posvet o pripravi občinskih predpisov – pomen transparentnosti, zakonodajne sledi in vključevanje javnosti v pripravo občinskih predpisov

MJU je skupaj s Skupnostjo občin Slovenije in Centrom nevladnih organizacij Slovenije 2. in 25. oktobra 2017 izvedlo posveta »Priprava občinskih predpisov – transparentnost, zakonodajna sled in vključevanje javnosti v pripravo predpisov« v Ljubljani in Mariboru. Posveta sta bila namenjen javnim uslužbencem v občinah, zaposlenim v združenjih občin in tudi odločevalcem v lokalnem okolju, ki se pri svojem delu srečujejo s pripravami predpisov in vključevanjem zainteresirane javnosti pri pripravi predpisov. Izvajalci posveta so udeležencem predstavili uporabna orodja za lažje delo. Na posvetu so bile predstavljene Resolucija o normativni dejavnosti, Priporočila za zagotavljanje zakonodajne sledi na lokalni ravni, predstavitev Smernic Sveta Evrope za spodbujanje udeležbe državljanov pri političnem odločanju, predstavitev priročnika Smernice za vključevanje občanov in drugih zainteresiranih skupin v procese odločanja v občinah ter predstavitev obveznosti občin glede vsebin spletnih strani. Posebno pozornost so predavatelji namenili predstavitvi vsebin Resolucije o normativni dejavnosti in prej omenjenim smernicam, ki skupaj predstavljata pravni in praktični okvir za pripravo transparentnih in kakovostnih predpisov. Vloga javnosti je namreč neprecenljiva, tako v postopku zgodnje priprave predpisa kot tudi pozneje, ko je osnutek predpisa v javni razpravi.

Nadzor občinskih predpisov

Ministrstvo za javno upravo je letos v januarju zaključilo realizacijo leta 2013 sprejetega načrta izvedbe sistematičnega nadzora občinskih splošnih aktov v vseh 212 občinah. Nadzor obsega pregled najmanj treh temeljnih predpisov občine ter še štirih drugih predpisov. Ministrstvo za javno upravo po pregledu izda pisno opozorilo z rokom za odpravo ugotovljenih neskladij. V letih 2013 in 2014 je bilo pregledanih 47 občin, v letu 2015 je bilo pregledanih 50 občin, v letu 2016 pa 45 občin. V letu 2017 je bilo pregledanih 70 občin. Od teh je do 31.1.2018 osem občin v celoti in sedem občin deloma uskladilo predpise.

Učinki nadzora so boljši predpisi, skladnost občinskih predpisov s sistemsko zakonodajo in zmanjšanje administrativnih bremen. Namen državnega nadzorstva je predvsem svetovanje, pomoč in krepitev odgovornosti in sposobnosti za samostojno odločanje in zagotavljanje zakonitosti dela občinskih organov. Dodaten namen je tudi pridobivanje informacij, stališč in predlogov občin za pripravo strokovnih podlag za spremembe in dopolnitve zakonodaje s področja lokalne samouprave ter izvajanje SRLS 2020. Postopek nadzorstva v posamezni občini obsega pregled statuta občine, poslovnika občinskega sveta, poslovnika nadzornega odbora, pravilnika o plačah in plačilih za opravljanje funkcije občinskih funkcionarjev in izplačilih na drugih podlagah članom delovnih teles občinskega sveta, članom drugih občinskih organov in članom svetov krajevnih skupnosti ter o povračilih stroškov v občini, odloka o volilnih enotah (volilne enote, volilni organi), odloka o ožjih delih občin in pravil za izvolitev predstavnikov lokalnih skupnosti v državni svet.

Uvajanje modelov kakovosti in ugotavljanje zadovoljstva uporabnikov za občine

Eden od pomembnih ciljev SRLS 2020 je dvig upravljalvske sposobnosti občinskih uprav. MJU je v sklopu uvajanja različnih ukrepov za izboljšanje delovanja javne uprave v letu 2017 pričelo s sistematičnim uvajanjem modelov kakovosti v organe državne uprave in zagnalo projekt ugotavljanja zadovoljstva uporabnikov javnih storitev. V navedene aktivnosti je pritegnilo tudi manjše število občin, saj predstavljajo pomemben del javne uprave. Ker gre za uvodno fazo, se

je v projekt zaenkrat vključilo manjše število občin, ki predstavljajo testno okolje za vključitev še preostalih občin.

Strokovni posvet o novostih, ki jih je uvedel Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o občinskem redarstvu

Ministrstvu za javno upravo in za notranje zadeve sta 29. septembra 2017 skupaj s Skupnostjo občin Slovenije pripravili strokovni posvet o novostih spremenjenega in dopolnjenega Zakona o občinskem redarstvu, ki se ga je udeležilo okoli 80 občinskih redark in redarjev ter vodij občinskih redarstev iz vse Slovenije. Na njem so bile predstavljene temeljne novosti (uporaba pooblastil občinskega redarja, nadzor nad uporabo prisilnih sredstev, vodenje evidence prisilnih sredstev ter oblikovanje in zasedba delovnih mest za izvajanje nalog občinskega redarstva). Novosti glede načina izvajanja pooblastil občinskega redarstva bodo ustrezno vnesene v program usposabljanja občinskih redarjev.

X. posvet o delovanju skupnih občinskih uprav v Sloveniji: »Možnosti in priložnosti skupnega izvajanja občinskih javnih služb«

MJU je v sodelovanju z vsemi tremi združenji občin ter z Mestno občino Nova Gorica 22. marca 2017 organiziralo tradicionalni, že deseti posvet o delovanju skupnih občinskih uprav v Sloveniji. V skladu s SRLS 2020 je bila v okviru strateške usmeritve krepitev medobčinskega sodelovanja nosilna tema posveta »Možnosti in priložnosti skupnega izvajanja občinskih javnih služb«. S posvetom so organizatorji ponudili občinam, skupnim občinskim upravam in drugim zainteresiranim priložnost za strokovno izmenjavo mnenj in svojih izkušenj. Na posvetu so svoje prispevke predstavili strokovnjaki, predstavniki občin in skupnih občinskih uprav.

Navodilo o spremembah Navodila za izvajanje Poslovnika Vlade Republike Slovenije glede posvetovanja z občinami

Zakon o lokalni samoupravi v drugem odstavku 94. člena določa, da mora vlada pred sprejetjem predlogov zakonov oziroma preden jih predloži državnemu zboru v sprejem in pred sprejetjem drugih predpisov iz svoje pristojnosti, ki zadevajo pristojnosti, delovanje in financiranje občin, zagotoviti ustrezno sodelovanje združenj občin. Vlada mora zagotoviti ustrezno sodelovanje z združenji občin pri pripravi lastnih predpisov. Generalni sekretar Vlade RS je 12. maja 2016 - že v času, ko je potekala javna razprava o predlogu SRLS 2020 - na podlagi pobude MJU izdal Navodilo o spremembah Navodila za izvajanje Poslovnika Vlade Republike Slovenije št. 10. V predlogu predpisa mora biti tako kot obvezna sestavina prikazano sodelovanje predlagatelja predpisa z združenji občin, kar pomeni, da je vključitev združenj občin v postopek priprave predpisov izrecno določena in evidentirana v vladnem obrazcu. Navodilo se je začelo uporabljati 16. maja 2016, to je še pred sprejemom SRLS 2020.

Navodilo za izvajanje Poslovnika Vlade Republike Slovenije do navedene spremembe ni imelo izrecne določbe o prikazu vključevanja združenj občin v pripravo predpisa, pač pa so ministrstva njihova mnenja prikazovala med stališči, ki so jih prejela od splošne javnosti. Predlog MJU za dopolnitev navodila je temeljil na dejstvu, da so občine samostojna avtonomna veja oblasti, ne pa t.im. druga javnost, v katero vštevamo nevladne organizacije, poklicna in strokovna ali stanovska združenja in druge organizacije in posameznike. Spremenjeno navodilo je sledilo osnutku SRLS 2020, hkrati pa je bil odgovor na pogosta opozorila združenj občin, naj državni organi dosledno izvajajo aktivnost, določeno v Zakonu o lokalni samoupravi.

Priloga:

Uresničitev strateških usmeritev akcijskega načrta (stanje marec 2018)

URESNIČITEV STRATEŠKIH USMERITEV AKCIJSKEGA NAČRTA (stanje marec 2018)

LEGENDA:

REALIZIRANO – zelena
 V REALIZACIJI – rumena
 NEREALIZIRANO - nepobarvano
 STALNA NALOGA – modra

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.	Sprejeti organizacijske mehanizme za pospeševanje stroškovno gospodarnega izvajanja lokalnih javnih služb.	NOSILEC: – pristojna ministrstva SODELUJOČI: – Ministrstvo za javno upravo – Ministrstvo za finance – združenja občin – občine	2018
			Vzpostaviti učinkovitejše mehanizme za povezovanje nalog na medobčinski ravni in jih približati območjem NUTS 3.		
			Poenostaviti ustanavljanje zvez občin.		
		Poenostaviti sodelovanje občin v velikih razvojnih projektih.			
1.2 Zmanjšati razdrobljenost izvajalcev negospodarskih javnih služb.			Spodbuditi občine k povezovanju in skupnemu opravljanju nalog za doseganje večje učinkovitosti in racionalnosti.	NOSILEC: – pristojna ministrstva – občine SODELUJOČI: – Ministrstvo za javno upravo – združenja občin	2018
			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.		
		1.3 Dvigniti upravljavsko sposobnost občinskih uprav in delovanja organov občin.	Združevati in modernizirati opravljanje podpornih procesov (kadrovskih, informacijskih, računovodskih ...) v občinah.	NOSILEC: <ul style="list-style-type: none"> – Ministrstvo za javno upravo – Ministrstvo za finance – občine SODELUJOČI: <ul style="list-style-type: none"> – združenja občin 	2018
			Koncentrirati naloge, kadre in delovanje občinskih uprav za zmanjševanje upravljalkega primanjkljaja pri delovanju najmanjših občin.		
			Dograditi sistem sofinanciranja skupnega upravljanja nalog občinske uprave.		
			Vzpostaviti sistem skupnega javnega naročanja.		
			Vzpostaviti enotni finančno-računovodski sistem občin.		
			Povečati učinkovitost upravljanja s stvarnim premoženjem občin.		
			Izvesti funkcijsko analizo delovanja občinskih uprav in občinskih javnih zavodov.		

			Optimizirati stroške delovanja organov občin.		
		1.4. Utrditi integriteto in upravljanje tveganj v občinskih upravah.	Vzpostaviti sistem stalnega usposabljanja javnih uslužbencev na navedenih področjih.	NOSILEC: – Ministrstvo za javno upravo – občine SODELUJOČI: – združenja občin	2017
B. Razvoj medinstitucionalnega dialoga	2 Okrepiti medinstitucionalni dialog (točka B II. poglavja strategije.	2.1 Poglobiti dialog med vlado in občinami/združenji občin.	Zagotoviti sodelovanje občin in njihovih združenj pri pripravi predpisov.	NOSILEC: – združenja občin – pristojna ministrstva – Ministrstvo za javno upravo SODELUJOČI: – občine	2017
			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.		
		2.2 Krepiti dialog med združenji občin ter med združenji in občinami.	Z identifikacijo vsebinskih nalog in ureditvijo financiranja okrepiti vlogo združenj občin pri strokovni pomoči občinam.	NOSILEC: – pristojna ministrstva – združenja občin – občine SODELUJOČI: – Ministrstvo za javno upravo	Trajna naloga
			Poglobiti dialog med združenji občin.		
C. Razvoj finančne avtonomije	3 Uskladiti merila za financiranje občin z njihovimi	3.1 Spremeniti način izračunavanja	Za izračun povprečnine je treba upoštevati podatke o realnih stroških, če je to mogoče po standardiziranih stroških glede na vrsto nalog.	NOSILEC: – Ministrstvo za javno upravo – Ministrstvo za finance – pristojna ministrstva	2018

	dejanskimi stroški (točka C II. poglavja strategije).	primerne obsega sredstev na prebivalca (povprečnine).	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.	SODELUJOČI: – združenja občin	
			Prilagoditi način izračuna povprečnine tekočim javnofinančnim razmeram.		
		3.2 Spremeniti uteži pri izračunavanju primerne porabe občin.	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.	NOSILEC: – Ministrstvo za javno upravo – Ministrstvo za finance – pristojna ministrstva SODELUJOČI: – združenja občin	
		3.3 Povečati finančno avtonomijo občin.	Povečati lastne vire občin in zmanjšati odvisnost od finančne izravnave in drugih dodatnih sredstev iz državnega proračuna.	NOSILEC: – Ministrstvo za javno upravo – Ministrstvo za finance – pristojna ministrstva SODELUJOČI: – združenja občin	2018
			Pretehtati razmerje med prihodki od dohodnine in davka na nepremičnine.		
			Vse vire občin namenjati za vse stroške.		
D. Razvoj regionalne identitete	4 Okrepiti proces funkcionalne regionalizacije (točka D II.		Določiti funkcionalne vsebine nalog, ki jih opravljajo funkcionalne regije.	NOSILEC: – Ministrstvo za javno upravo – Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo – pristojna ministrstva	2018

	poglavja strategije).		Okrepiti organizacijsko strukturo razvojnih regij.	SODELUJOČI: – občine – združenja občin – sveti razvojnih regij in regionalne razvojne agencije	
E. Razvoj lokalne demokracije	5 Uveljavljati participativno demokracijo na lokalni ravni (točke A–E II. poglavja strategije).	5.1 Uveljavljati participativno demokracijo na lokalni ravni.	Dosledno uveljavljati preglednost delovanja lokalnih javnih oblasti.	NOSILEC: – občine – združenja občin SODELUJOČI: – Ministrstvo za javno upravo	Trajna naloga
			Uveljaviti ničelno toleranco do neetičnega ravnanja nosilcev lokalnih javnih funkcij.		
			Spodbujati oblike neformalnih posvetovanj z občani.		
			Krepiti vlogo prebivalcev pri pripravi predpisov.		
			Krepiti vlogo ožjih delov občin kot oblike teritorialne participacije občanov.		
		5.2 Zmanjšati administrativne ovire pri izvedbi lokalnih volitev.	Zmanjšati število volilnih organov za izvedbo lokalnih volitev.	NOSILEC: – Ministrstvo za javno upravo – občine SODELUJOČI: – združenja občin	2017
5.3 Spremeniti način oblikovanja ožjih delov občin in poenostaviti njihovo delovanje.	Spremeniti način imenovanja/volitev članov ožjih delov občin.	NOSILEC: – Ministrstvo za javno upravo – občine SODELUJOČI: – združenja občin	2017		
	Ukiniti status samostojne osebe javnega prava za ožje dele občin.				

			Proučiti pogoje in način oblikovanja ožjih delov občin.		
F. Razvoj urbane identitete občin	6 Krepiti uravnotežen razvoj urbanih središč in podeželja (točka F II. poglavja strategije).		Krepiti vlogo mest pri medobčinskem povezovanju.	NOSILEC: <ul style="list-style-type: none"> – Ministrstvo za javno upravo – občine – Ministrstvo za okolje – Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo – Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano 	Trajna naloga
			Preveriti izpolnjevanje pogojev statusa obstoječih mestnih občin		
			Preveriti optimalnost izvajanja javnih politik ter identificirati in okrepiti funkcionalne posebnosti urbanih občin.		
			Spodbujati sodelovanje urbanih središč in podeželja.		
			Spodbujati uvajanje koncepta pametnih mest.		
			SODELUJOČI: <ul style="list-style-type: none"> – združenja občin 		