



Številka: 007-988/2012-JU/46

Datum: 23. 2. 2015

Zadeva: STRATEGIJA RAZVOJA LOKALNE SAMOUPRAVE V REPUBLIKI SLOVENIJI – Izhodišča za pripravo strategije z vsebinskim in terminskim načrtom

Lokalna samouprava v Republiki Sloveniji potrebuje smernice nadaljnega razvoja za dvig upravljaljske in izvajalske sposobnosti samoupravnih lokalnih skupnosti. Po dvajsetih letih od uvedbe sodobne lokalne samouprave je potreben premislek o prehojeni poti ter o izzivih prihodnosti. Po številnih pobudah je dozorel čas za pripravo strateškega dokumenta, bele knjige o lokalni samoupravi. Dokument bo v skladu z Evropsko listino lokalne samouprave začrta pot, ki bo deležna najširšega političnega in strokovnega konsenza.

I. Izhodišča

CILJI STRATEGIJE

- obseg virov financiranja občin je v sorazmerju s pristojnostmi in nalogami občin,
- pristojnosti in naloge organov občine (župan, občinski svet ter nadzorni odbor) so v ravnotežju,
- občina je organizirana racionalno in učinkovito,
- občina izvaja javne storitve in razvojne naloge učinkovito in uspešno, usmerjeno k občanom,
- spodbujeno je prostovoljno združevanje občin,
- spodbujene so različne oblike medobčinskega sodelovanja na tekočih in razvojnih nalogah,
- oblikovano je stališče do oblikovanja pokrajin.

POSTOPEK PRIPRAVE, JAVNE RAZPRAVE IN SPREJEMA STRATEGIJE

- koalicijska uskladitev temeljnih področij, ciljev in usmeritev strategije,
- predstavitev izhodišč združenjem občin in javna razprava,
- priprava osnutka besedila strategije,
- priprava predloga besedila strategije
- obravnava in sprejem na vladi,
- obravnava in sprejem v državnem svetu in državnem zboru.

II. Vsebina strategije

Strategija bo obravnavala štiri najpomembnejše pravno sistemske sestavine lokalne samouprave:

- funkcionalno sestavino, ki pomeni opredelitev delovnega področja občine, mestne občine in pokrajine, ki izraža skupne potrebe in interese njenih prebivalcev in jih občina, mestna občina ter pokrajina lahko samostojno opravlja ter ima za to zadostne vire financiranja in premoženje, s katerim lahko sama razpolaga, pri čemer pristojni državni organi nadzorujejo le zakonitost dela njenih organov,
- finančno sestavino, ki pomeni sorazmernost virov financiranja z obsegom pristojnosti samoupravnih lokalnih skupnosti,
- organizacijsko sestavino, ki pomeni opredelitev pravnega statusa občine, mestne občine in pokrajine kot osebe javnega prava s pravico posedovati in pridobivati vse vrste premoženja in razpolagati z njim, ki je organizirana kot avtonomni teritorialni politični podsistem javne uprave z lastnimi pristojnostmi, katerega naloge opravljajo prebivalci neposredno in po svojih neposredno voljenih predstavniških organih,
- teritorialno sestavino, ki pomeni členitev državnega ozemlja na območja samoupravnih lokalnih skupnosti.

Strategija bo obravnavala vse štiri navedene pravno sistemske sestavine lokalne samouprave in pri tem upoštevala njihovo soodvisnost in povezanost. Strategija bo ob obravnavanju funkcionalne, finančne teritorialne in organizacijske sestavine preverila položaj in vlogo mestnih občin v sistemu lokalne samouprave in na novo načrtala udejanjenje ustave glede uvedbe pokrajin.

III. Ključna odprta vprašanja, do katerih naj se opredeli strategija

1. FUNKCIONALNA SESTAVINA LOKALNE SAMOUPRAVE

Funkcionalna sestavina lokalne samouprave je celota pristojnosti lokalnih oblasti, to je pooblastil in obveznosti za zagotavljanje javnih zadev, ki jih imajo enote lokalne samouprave na vseh ravneh in je posledica razporeditve pristojnosti v javnih zadevah na državne organe in organe samoupravnih lokalnih skupnosti v skladu s subsidiarnostjo.

Pristojnosti občin določajo zakoni, ki urejajo posamezna področja (približno sto zakonov) in občinski predpisi. Posamezne občine in njihova združenja glede veljavnega sistema izpostavljajo predvsem naslednje:

- da na številnih področjih zakoni in podzakonski predpisi določajo natančne standarde in normative, pri določanju katerih so mnenja občin neustrezno upoštevana;
- da je značilnost dodeljevanja nalog v izvorno pristojnost občin tudi ohranjanje pristojnosti državnih organov na istem področju nalog, pri čemer so državni organi pristojni za odločanje o pravicah in pravnih koristih, občine pa zavezanke za plačilo;
- da analize izvajanja nalog občin na posameznih področjih niso potrdile razširjenega mnenja javnosti, da občine, predvsem pa majhne občine, svojih nalog ne opravljajo. Ugotovljeno pa je bilo, da na obseg izvajanja posameznih nalog vplivajo lokalne interesne prioritete in obseg finančnih sredstev;
- da Ustava RS določa razlikovanje med občino in mestno občino glede ustanovitve in glede nalog, vendar pa je ta ustavna norma uresničena le na redkih področjih nalog. Mestne občine imajo več pristojnosti le na področju potniških prevozov, stanovanjskem področju, področju varstva pred požarom in srednjega šolstva;
- da dosednji poskusi decentralizacije državnih pristojnosti na pokrajine in razmejitve pristojnosti med pokrajinami in občinami niso bili uspešni.

Odprta vprašanja:

1. Ali so dodeljene pristojnosti občinam v skladu z načelom subsidiarnosti oziroma ali so potrebne prilagoditve razdelitve (npr. dodelitev mestnim občinam, pokrajinam ali izvajanje na medobčinski ravni?)
2. Kako pri dodeljevanju nalog ustreznih ravni lokalne oblasti upoštevati obseg in naravo nalog ter učinkovitost in gospodarnost izvajanja?

3. Kako zagotoviti, da bodo pooblastila za izvajanje nalog polna in izključna ter zagotavljala svobodno prilagajanje izvajanja krajevnim razmeram?
4. Kako sistemsko zagotoviti, da bodo lokalne oblasti pravočasno in na primeren način vključene v postopke načrtovanja in odločanja o zadevah, ki jih neposredno zadevajo?

2. FINANČNA SESTAVINA LOKALNE SAMOUPRAVE

Financiranje občin v Sloveniji je bilo osnovno oblikovano v letu 1994 in je ostalo nespremenjeno vse do avgusta 1998, ko je bila sprejeta njegova prva sprememba. Porazdelitev prihodkov od dohodnine je bila dotlej brez utemeljenih razlogov nesorazmerna z nalogami oziroma stroški občin. Zaradi tega in rasti stroškov, ki so vplivali na ustrezen obseg sredstev za financiranje nalog občin, je bilo vse več občin, ki so bile odvisne neposredno od državnega proračuna. Problematika se je z vsakim letom poglobljala in razlike med občinami so se še povečevale. Koncem leta 2006 je bil sprejet nov zakon o financiranju občin, katerega cilji so bili predvsem zagotovitev sorazmernosti virov financiranja s pristojnostmi občin, večja finančna samostojnost in določitev ustreznih meril za zagotavljanje dodatnih sredstev iz državnega proračuna občinam, ki se iz lastnih in deljenih virov ne morejo v celoti financirati. Analiza učinkov tega sistema financiranja občin, ki je bila opravljena konec leta 2010, je opozorila zlasti na to, da so občine preko 80% stroškov ustvarile znotraj zgolj sedmih programskih skupin, pri čemer izstopajo izobraževanje, delovanje sistema, promet, družbene dejavnosti, socialno varstvo, urejanja prostora in komunalne zadeve. Mestne občine so izkazale za povprečno 13% višje stroške, kar posledično poslabšuje skupni položaj mestnih občin. Podobni odkloni so bili opazni še pri skupini občin z relativno veliko površino, vendar v nekoliko drugačni smeri, saj so slednje ob sicer 13% višjih izkazanih stroških, pridobile povprečno za okoli 18% več sredstev iz naslova primerne porabe. Mestne občine izkazujejo precej višje stroške na področju družbenih dejavnosti, prostorskih, stanovanjskih in komunalnih zadev, manjša odstopanja navzgor pa še v okviru lokalne samouprave in prometa. Skupina občin z veliko površino ter skupina občin z visokim deležem starejših izkazujeta višje stroške družbenih dejavnosti, delovanja sistema ter socialnega varstva. Vse navedeno kaže na določene pomanjkljivosti znotraj sistema, ki dolgoročno niso vzdržne in so potrebne določenih korekcij, predvsem glede korigiranih kriterijev v okviru formule za izračun primerne porabe ter večji enotnosti stroškovne strukture. Dodaten izziv pa prinaša načrtovana uvedba davka na nepremičnine.

Odprta vprašanja:

1. Kako zagotoviti, da bo sistem financiranja skladen z načelom finančne avtonomije, v skladu s katerim je treba določiti ustrezne vire financiranja, tudi delež lastnih virov, ki jih lahko lokalne oblasti avtonomno predpisujejo, s katerimi v okviru svojih pooblastil prosto razpolagajo?
2. Kako zagotoviti, da bo sistem financiranja skladen z načelom sorazmernosti virov sredstev s pristojnostmi oziroma nalogami lokalnih oblasti?
3. Kako zagotoviti, da bo sistem financiranja skladen z načelom fleksibilnosti, ki zagotavlja, da sistem financiranja zagotavlja dovolj različnih in po vsebini ustreznih davčnih in nedavčnih virov financiranja nalog lokalnih oblasti?
4. Kako zagotoviti, da bo sistem financiranja skladen z načelom izravnave, ki finančno šibkejšim samoupravnim lokalnim skupnostim zagotavlja ustrezne izravnalne finančne mehanizme in ukrepe, ki odpravljajo posledice neenake porazdelitve razpoložljivih finančnih virov?

3. ORGANIZACIJSKA SESTAVINA

Vsebina organizacijske sestavine lokalne samouprave je organizacija lokalne skupnosti za sprejemanje odločitev in izvajanje sprejetih odločitev. Evropska listina lokalne samouprave v 3. členu določa, da pravico do lokalne samouprave v državah članicah Sveta Evrope uresničujejo sveti ali skupščine, ki jih sestavljajo člani, izvoljeni s svobodnim in tajnim glasovanjem na podlagi neposredne, enakopravne in splošne volilne pravice, in imajo lahko izvršilne organe, ki so jim odgovorni. Listina torej daje nastavke za postavitev dveh organov, ki naj bi jih imela vsaka temeljna enota lokalne samouprave: predstavniškega telesa, ki ga slovenska zakonodaja opredeljuje kot občinski svet ter izvršilnega, v slovenskem pravnem redu župan, ki je odgovoren občinskemu svetu. Slovenska posebnost je, da ima občina še tretji organ, nadzorni odbor, najvišji organ nadzora javne porabe v občini. Razmerja med tremi organi slovenske občine pa ne gre razumeti hierarhično, pač pa soodvisno. Organi izvajajo vsak svoje z zakonom in statutom določen naloge, med seboj sodelujejo in se tudi nadzorujejo.

Z organizacijo organov in ustanovitvijo uprave so se lokalne skupnosti preoblikovale v teritorialne politične podsisteme javne uprave – v samoupravne lokalne skupnosti. Načelo samoorganiziranja, ki ga vsebuje Evropska listina lokalne samouprave in ga je večkrat poudarilo v svojih odločitvah tudi

Ustavno sodišče Republike Slovenije, omejuje državo pri zakonskem urejanju organizacije občine. Zakon določa okvir, v katerem se organizacija občine določa s statutom, poslovníkom občinskega sveta in odlokom o ustanovitvi občinske uprave. Organizacijski vidiki lokalne samouprave so povezani tudi s pravico državljanov do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev ter z neposrednimi oblikami odločanja prebivalstva pri upravljanju lokalnih javnih zadev. V okviru organizacijske sestavine spadajo tudi vloga in položaj ožjih delov občine, z zakonom urejenih institucionalnih oblik medobčinskega sodelovanja in združenj občin v sistemu lokalne samouprave. Občine je potrebno spodbuditi k povezovanju in skupnemu opravljanju nalog za doseganje boljše učinkovitosti in racionalnosti (medobčinsko sodelovanje v zvezah občin in skupnih upravah).

Odprta vprašanja:

1. Ali je razmerje med predstavniškim in izvršilnim organom občine v luči določb Evropske listine za lokalno samoupravo primerno urejeno, glede na to, da sta oba organa voljena neposredno?
2. Ali je odpoklic župana primeren institut povečanja vpliva prebivalcev na odločanje na lokalni ravni in kako ga optimalno zasnovati?
3. Je zakonodajni okvir vloge in položaja nadzornega odbora ustrezen?
4. Ali so sodobne oblike sodelovanja prebivalcev pri odločanju na lokalni ravni opredeljene tako, da zagotavljajo njihov dejanski vpliv?
5. Ali bi v primeru ustanovitve pokrajin veljalo uveljaviti enako strukturo organov pokrajine, kot jo imajo občine in ali bi bili pokrajinski organi zavezani k posvetovalni vlogi občin?
6. V kakšnem obsegu naj bo določen pravni okvir ustanavljanja in urejanja pravnih oseb javnega prava, ki jih lahko ustanavljajo samoupravne lokalne skupnosti, ali drugih organizacijskih oblik izvajalcev nalog iz njihove pristojnosti, da bo uresničeno načelo samoorganiziranja?
7. Ali je treba z zakonom ukiniti pravno subjektiviteto ožjih delov občine?
8. Kako oblikovati institucionalne oblike medobčinskega sodelovanja?

4. TERITORIALNA SESTAVINA

Ponovna uvedba lokalne samouprave kot klasične lokalne samouprave »zahodnoevropskega tipa« je bila na notranje političnem področju ena pomembnejših nalog v javni upravi, ki so bile izpeljane po osamosvojitvi Slovenije. Teritorialna reforma občin po letu 1994 je te temeljito spremenila tudi v njihovem obsegu oz. območju. Število občin se je od leta 1994 do leta 2014 povečalo z 62 na 212. Med njimi je 11 mestnih občin. 52 % občin ima manj kot 5.000 prebivalcev, pri čemer je (in je bilo) to število prebivalcev določeno kot pogoj za njeno ustanovitev ob ustanovitvi novih občin. Skozi reformni proces je prišlo do izrazitega odstopanja od začrtanih strokovnih podlag in izjeme so postale pravilo, kar je imelo za posledico neuravnoteženost med funkcionalno, finančno in teritorialno sestavino lokalne samouprave, torej med velikostjo slovenske občine in njenimi pristojnostmi ter sredstvi za izvajanje njenih nalog..

Ob zavedanju, da so funkcionalna, finančna in teritorialna sestavina lokalne samouprave soodvisne in da večje spremembe ene vplivajo na spremembe drugih je treba, ob širšem družbenem soglasju, izvesti širši reformni proces, katerega cilj so večje, sposobnejše in bolj avtonomne samoupravne lokalne skupnosti na vseh ravneh. Ob tem je treba nadgraditi vzpostavljene oblike medobčinskega sodelovanja.

Odprta vprašanja:

1. Kako zagotoviti, da bodo samoupravne lokalne skupnosti zagotavljale enako raven storitev za prebivalce, in sicer glede na vrsto, obseg in kakovost?
2. Če v lokalni samoupravi nedvoumno velja, da je več pristojnosti mogoče zaupati večjim teritorialnim enotam, ali je torej razvojna alternativa Slovenije, da ustanovi drugo raven lokalne samouprave (pokrajine)?
3. Ali je ustavni položaj mestnih občin tako specifičen, da jim je mogoče določiti posebne naloge? V kolikšni meri je položaj mest immanenten zgolj mestnim in v kolikšni meri tudi drugim večjim urbanim občinam?

IV. Postopek priprave, javne razprave in sprejema strategije

Koraki	Aktivnost	Termin
1.	koalicijska uskladitev temeljnih ciljev strategije (ključni izzivi ter usmeritve v prihodnje) predstavitev izhodišč združenjem občin javna razprava	marec 2015
2.	priprava osnutka besedila strategije in javna predstavitev	marec, april 2015
3.	priprava predloga besedila strategije	april, maj 2015
4.	obravnava in sprejem na vladi	junij 2015
5.	obravnava in sprejem v državnem svetu in državnem zboru	september 2015