



OBČINA PIRAN
COMUNE DI PIRANO

ŽUPAN - IL SINDACO

Številka :
Numero : 0610-0004/2021

Piran : 05.01.2021
Pirano :

OBČINSKI SVET
OBČINE PIRAN

ZADEVA: Predlog Odloka o ustanovitvi skupne občinske uprave »Medobčinska uprava Istre – Amministrazione intercomunale dell'Istria« (prva obravnava)

Na podlagi 31. člena Statuta Občine Piran predlagam v obravnavo

Odloka o ustanovitvi skupne občinske uprave »Medobčinska uprava Istre – Amministrazione intercomunale dell'Istria«

(prva obravnava)

Pri delu na seji Občinskega sveta bodo sodelovali:

- Denio Zadković, Župan Občine Piran,
- Daniel Tomljanović, Direktor občinske uprave,
- Ivan Koljesnikov, Vodja skupne občinske uprave



Denio Zadković
Župan Občine Piran



OBČINA PIRAN

COMUNE DI PIRANO

OBČINSKA UPRAVA – AMMINISTRAZIONE COMUNALE

Številka: 0610-0004/2021

Piran: 05.01.2021

**ZADEVA : Predlog Odloka o ustanovitvi skupne občinske uprave »Medobčinska uprava Istre – Amministrazione intercomunale dell'Istria«
– prva obravnava**

OBRAZLOŽITEV:

I. Pravna podlaga in pregled stanja na področju skupnih občinskih uprav v Sloveniji

Pravna podlaga za pripravo in sprejem predlaganega odloka je Zakon o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUUJFO, 11/18 – ZSPDSLS-1, 30/18, 61/20 – ZIUZEOP-A in 80/20 – ZIUOOPE), ki v 49a. členu določa, da se občine lahko odločijo, da ustanovijo enega ali več organov skupne občinske uprave, ki ga/jih ustanovijo Občinski sveti na predlog župana s splošnim aktom, s katerim se določijo naloge in notranja organizacija skupne občinske uprave.

Delovanje SOU poznamo že od leta 1994, dodatni zagon pa je dobilo z uvedbo državnega sofinanciranja, ki poteka vse od leta 2006. V prvih letih je bilo število skupnih občinskih uprav majhno, bistveno pa se je začelo povečevati od leta 2008, ko so na podlagi Zakona o občinskem redarstvu, občine morale ustanoviti občinska redarstva in so se številne občine, na začetku predvsem manjše, povezale in ustanovile skupna občinska redarstva kot skupne občinske organe. V letu 2019 je v Sloveniji bilo 52 skupnih občinskih uprav, v katere sta vključeni 202 občini – le 10 slovenskih občin nima skupne občinske uprave. Skupno občinsko upravo za izvajanje nalog občinskega redarstva in inšpektorata sta leta 2015 ustanovili tudi Občini Piran in Ankaran, Mestna občina Koper in Občina Izola pa do danes nista vključeni v nobeno skupno občinsko upravo.

Država spodbuja izvajanje javnih nalog na lokalni ravni v skupnih občinskih upravah zlasti s sofinanciranjem stroškov dela in materialnih stroškov. Ker so bile v preteklem desetletnem obdobju ustanovljene skupne občinske uprave praviloma le za opravljanje ene ali dveh nalog, je bila konec leta sprejeta novela Zakona o financiranju občin (Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11, 14/15 – ZUUJFO, 71/17, 21/18 – popr. in 80/20 – ZIUOOPE) (v nadaljevanju: ZFO), ki v 26. členu določa način in pogoje sofinanciranja delovanja skupnih občinskih uprav. Novela je določila, da so do sofinanciranja upravičene tiste občine, ki so soustanoviteljice skupne občinske uprave, ki vključuje najmanj tri občine in se zanjo opravlja najmanj ena naloga, prej sta za sofinanciranje zadostovali dve občini ustanoviteljici skupne občinske uprave in ena naloga.

Zakon določa nabor delovnih nalog, za katere so občine deležne sofinanciranja, če jih izvajajo v skupni občinski upravi (drugi odstavek 26. člena ZFO). To so naloge:

- občinskega inšpekcijskega nadzorstva,
- občinskega redarstva,
- pravne službe,
- občinskega pravobranilstva,
- notranje revizije,
- proračunskega računovodstva,
- varstva okolja,
- urejanja prostora,
- civilne zaščite,
- požarnega varstva in
- urejanja prometa.

Občini se v tekočem proračunskem letu za organizirano skupno opravljanje zgoraj navedenih nalog občinske uprave, zagotavljajo dodatna sredstva iz državnega proračuna v določenem odstotku v prejšnjem letu realiziranih odhodkov njenega proračuna za financiranje skupnih občinskih uprav. Sredstva se zagotavljajo za določen odstotek stroška plač in drugih izdatkov ter prispevkov delodajalca zaposlenim v skupnih občinskih upravah, povečanega za 20 % za kritje materialnih stroškov in opreme.

Občine se lahko samostojno odločijo, katere naloge iz nabora bodo opravljale v skupni občinski upravi, višina (odstotek) sofinanciranja s strani državnega proračuna pa je odvisna od števila nalog, ki se opravljajo v skupni občinski upravi. Če se v skupni upravi za najmanj tri občine opravlja ena naloga, je višina sofinanciranja 30 %, kar pa se poveča za pet odstotnih točk za vsako dodatno nalogo, ki jo skupna občinska uprava opravlja za vse občine, vključene v skupno občinsko upravo, pri čemer skupna višina sofinanciranja plač in drugih izdatkov ter prispevkov delodajalca zaposlenim, ne more preseči 55 % skupnega zneska, povečanega za 20 % (materialni stroški, oprema ...).

Obračun stroškov delovanja skupne občinske uprave se opravi vsako leto do konca meseca marca za preteklo leto. Najkasneje do 31. 3. morajo občine poročati in izstaviti zahtevek ministrstvu, pristojnemu za lokalno samoupravo, le-to pa v roku 60 dni od prejema popolnega zahtevka odloči o višini odhodkov za sofinanciranje v preteklem proračunskem letu ter določi znesek sofinanciranja in roke nakazil.

II. Razlogi za sprejetje odloka

Sprememba 26. člena ZFO, ki je stopila v veljavo s 1. 1. 2020, je vodila številne občine, da so se začele vključevati v skupne uprave oz. povečevati število občin v že delujočih skupnih upravah z namenom, da bi izpolnile zakonski pogoj za sofinanciranje s strani države glede minimalnega števila vključenih občin v skupno občinsko upravo. Tak primer je tudi skupna občinska uprava Občin Piran in Ankaran, ki po novem ni več upravičena do sofinanciranja s strani države, kar je eden izmed razlogov, da so se štiri istrske občine aktivneje začele povezovati v smeri priprave potrebnih pravnih aktov za ustanovitev in začetek delovanja skupne občinske uprave.

Poglavitni cilji, ki so vodili Mestno občino Koper, Občino Izola in Občino Piran ter Občino Ankaran (k nadaljevanju uveljavljanja prednosti SOU), da so pristopile k pripravi odloka, so:

- sofinanciranje stroškov dela in materialnih stroškov s strani države;
- racionalizacija stroškov, povezanih z nalogami, opredeljenimi s predlogom odloka;
- večja strokovnost in učinkovitost opravljanja nalog na območju vseh občin (izmenjava strokovnih mnenj, znanja, izkušenj, možnost specializacije na posameznih upravnih področjih npr. na področju posameznih inšpekcijskih postopkov, večja usklajenost postopkov med občinami, nadomeščanje in sodelovanje pri povečanem obsegu dela (npr. večje prireditve v posamezni občini) itd.);

- usklajeno in koordinirano opravljanje posameznih nalog, ki so skupnega pomena in kjer je že zdaj potrebno sodelovanje občinskih uprav (npr. varstvo okolja, urejanje morja, požarna varnost itd.);
- opravljanje določenih nalog, ki jih občine do zdaj še niso izvajale ali pa so jih izvajale z zunanjimi izvajalci (npr. notranja revizija, lokacijske preveritve, občinski urbanist);
- uskladitev pogojev delovanja z ZFO (v primeru Občin Piran in Ankaran).

Glede na dejstvo/ predlog, da bodo s tem odlokom predvideno Medobčinsko upravo Istre - Amministrazione intercomunale dell'Istria ustanovile štiri občine ter da bo skupna občinska uprava za občine ustanoviteljice predvidoma opravljala sedem nalog, bodo občine za izvajanje teh nalog sofinancirane iz državnega proračuna v višini 55 % v prejšnjem letu realiziranih odhodkov proračuna vsake občine ustanoviteljice za financiranje plač in drugih izdatkov ter prispevkov delodajalca zaposlenim v skupni občinski upravi, povečanih za 20 % (za materialne in druge stroške).

III. Vsebina odloka

S predlaganim odlokom se ustanovi skupna občinska uprava, določi njeno ime, to je Medobčinska uprava Istre - Amministrazione intercomunale dell'Istria, sedež, delovno področje, notranja organizacija, način sprejemanja odločitev, vodenje, zagotavljanje sredstev in drugih pogojev za njeno delo, predpisan je postopek za pristop novih občin, izstop posamezne občine, odstop posamezne občine od opravljanja posameznih nalog, izključitev posamezne občine, prenehanje skupne občinske uprave in v prehodnih določbah začetek delovanja skupne občinske uprave.

Z odlokom so opredeljene pravice in obveznosti občin ustanoviteljic in njihovih organov v razmerju do skupne občinske uprave in v medsebojnih razmerjih. Odlok določa, da bo sedežna občina, ki je hkrati tudi delodajalec zaposlenih v skupni občinski upravi, Mestna občina Koper.

IV. Področje dela skupne občinske uprave

Občine ustanavljajo skupno občinsko upravo za opravljanje naslednjih upravnih in strokovnih nalog:

- občinskega inšpekcijskega nadzorstva,
- občinskega redarstva,
- civilne zaščite,
- požarnega varstva,
- notranje revizije,
- varstva okolja in
- urejanja prostora in morja.

Vsaka občina se lahko med delovanjem odloči, da eno ali več zgoraj navedenih nalog opravlja samostojno v okviru svoje občinske uprave, je pa ob ustanavljanju oz. začetku delovanja skupne občinske uprave predvideno in dogovorjeno, da se bodo vse zgoraj navedene naloge opravljale za vse občine ustanoviteljice.

Podrobnejša notranja organizacija Medobčinske uprave Istre - Amministrazione intercomunale dell'Istria, sistemizacija delovnih mest s pogoji za zasedbo delovnih mest ter druge pravice in obveznosti javnih uslužbencev bodo določeni v aktu o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest, ki ga sprejme župan sedežne občine ob soglasju ostalih županov občin ustanoviteljic skupne občinske uprave.

V. Izvrševanje ustanoviteljskih pravic

Občinski sveti odločajo o ustanovitvi skupne občinske uprave, o prenehanju, o pristopu nove občine ali izstopu občine, v okviru sprejemanja občinskega proračuna pa tudi potrjujejo sredstva za delovanje skupne občinske uprave.

Župani občin ustanoviteljic odločajo soglasno, in sicer podajo soglasje k imenovanju in razreševanju vodje skupne občinske uprave, sprejmejo kadrovske načrt in letni program dela, potrdijo finančni načrt ter dajejo skupne usmeritve glede organiziranja in delovanja skupne občinske uprave. Za podrobnejšo določitev medsebojnih razmerij je z odlokom predvideno, da župani sklenejo posebno pogodbo, ki vključuje tudi stroškovni del po posameznih nalogah in posameznih občinah.

VI. Način in organizacija dela

Skupna občinska uprava opravlja strokovne, upravne in pospeševalne naloge skladno z državnimi in občinskimi predpisi na področjih, za katere je bila ustanovljena. Za skupno občinsko upravo je bistveno, da pri izvrševanju upravnih nalog in drugih javnih pooblastil nastopa kot tista občina v katero krajevno pristojnost zadeva spada. Pri svojem delu so vodja skupne občinske uprave in vsi zaposleni dolžni upoštevati usmeritve župana in direktorja občinske uprave občine, v katero krajevno pristojnost posamezna zadeva spada. Kar pa se tiče splošnih vprašanj organiziranja in delovanja pa je skupna občinska uprava dolžna ravnati po skupnih smernicah občin ustanoviteljic.

Odlok predvideva, da bo skupno občinsko upravo vodil vodja, ki je uradnik na položaju, z aktom o notranji organizaciji in sistemizaciji pa se lahko določijo tudi vodje notranjih organizacijskih enot.

Skupna občinska uprava bo imela sedež in prostore za delo na sedežu Mestne občine Koper, možno pa je tudi oblikovanje izpostav v ostalih občinah ustanoviteljicah, predvsem na področju občinskega redarstva in občinskega inšpekcijskega nadzorstva. Predvideno je, da se bodo že od začetka delovanja skupne občinske uprave ustanovile izpostave občinskega redarstva in občinske inšpekcije v vsaki od občin ustanoviteljic. Sicer pa je skupna občinska uprava v odloku zasnovana kot živ sistem, katere optimalno delovanje za vse občine ustanoviteljice ter njihove občanke in občane, se bo prilagajalo in po potrebi spreminjalo v duhu čim večje učinkovitosti, racionalizacije in pospešitve postopkov.

VII. Sredstva za delo

V 17. členu predloga odloka je določen ključ delitve stroškov dela skupne uprave, ki je osnovan in prilagojen glede na število prebivalcev posamezne občine, in sicer bo slednji praviloma:

- Mestna občina Koper: 53 %,
- Občina Izola: 21 %,
- Občina Piran: 21 % in
- Občina Ankaran: 5 %.

To je splošen ključ delitve, možna pa je tudi drugačna delitev stroškov glede na dejanski obseg dela, ki se izvaja za posamezno občino. Izjema pri delitvi potrebnih sredstev za delovanje so sredstva za delovanje občinskega redarstva in občinskega inšpekcijskega nadzorstva, ki jih bodo občine zagotavljale v deležu, ki se določi glede na potrebno število javnih uslužbencev v posamezni izpostavi.

Vsakoletni finančni načrt skupne občinske uprave je sestavni del proračuna sedežne občine, torej Mestne občine Koper, ostale občine pa v svojih proračunih zagotovijo namenska sredstva

za delovanje skupne občinske uprave na posebni postavki. Finančni načrt skupne občinske uprave se predloži občinskim svetom kot posebna priloga predloga proračuna. Župan sedežne občine je odgovoren za izvrševanje finančnega načrta skupne občinske uprave ter je njegov odredbodajalec, če za odredbodajalstvo ne pooblasti vodje ali drugega zaposlenega v skupni občinski upravi.

VIII. Zagotavljanje opreme in prostorov za delovanje ter izvajanje podpornih nalog

Mestna občina Koper kot sedežna občina zagotavlja prostore in opremo za delovanje skupne občinske uprave, za **izpostavo** pa to zagotovi občina, kjer izpostava deluje, kar se smiselno upošteva tudi v primeru opravljanja dela na sedežih posameznih občin. Stroške za uporabo poslovnih prostorov, stroške nabave in uporabe opreme in vse druge stroške, potrebne za nemoteno delovanje skupne občinske uprave, si občine delijo v skladu s 17. členom odloka.

Mestna občina Koper bo v duhu racionalizacije dela za skupno občinsko upravo opravljala tudi podporne naloge, kot so naloge glavne pisarne, kadrovske zadeve, opravila s področja financ in računovodstva, dela s področja odnosov z javnostmi, zagotavljala informacijsko podporo ter druge potrebne naloge v skladu z dogovorom med občinami ustanoviteljicami. Tudi stroški opravljanja teh nalog se bodo med občine ustanoviteljice razdelili v skladu s 17. členom odloka.

IX. Spremembe ustanoviteljstva

Odlok predvideva, da je za vsako spremembo ustanoviteljstva potrebna sprememba ustanovitvenega akta, ki ga sprejmejo občinski sveti v enakem besedilu.

K skupni občinski upravi lahko pristopi nova občina, če se s tem strinjajo vse občine ustanoviteljice, vsaka od občin ustanoviteljic pa lahko tudi izstopi.

V obeh primerih se podrobnosti uredijo s posebno pogodbo, občina, ki vstopa, ali izstopa pa mora poravnati sorazmerni del stroškov. Pri izstopu občine je določeno, da mora občina, ki želi izstopiti, o svoji nameri obvestiti druge občine najmanj 6 mesecev pred iztekom koledarskega leta, izstop pa učinkuje z začetkom naslednjega proračunskega leta. Odlok predpisuje obveznosti, ki jih mora občina, ki izstopa izpolniti, vključno z obveznostmi do javnih uslužbencev v skupni občinski upravi.

Odlok predvideva tudi primer odstopa občine od opravljanja posamezne naloge pa tudi postopek izključitve v primeru, da občina ne izpolnjuje svojih obveznosti.

Z odlokom je predpisan tudi postopek ukinitve skupne občinske uprave. V primeru prenehanja delovanje skupne občinske uprave mora vsaka občina prevzeti v svojo občinsko upravo tiste javne uslužbence, ki so bili premeščeni v skupno občinsko upravo ob ustanovitvi le-te, za javne uslužbence, ki so bili zaposleni po ustanovitvi skupne občinske uprave pa obveznosti prevzemajo vse občine ustanoviteljice. Za te javne uslužbence je predvideno, da ji lahko zaposlijo posamezne občine ustanoviteljice, v primeru presežnih delavcev pa se ravna skladno z zakonodajo s področja delovnih razmerij.

X. Začetek delovanja skupne uprave

Predvideno je, da najkasneje v dveh mesecih po sprejetju in uveljavitvi predlaganega odloka v vseh občinah, župani sprejmejo akt o notranji organizaciji ter določijo kadrovski načrt, v nadaljnjih dveh mesecih pa imenujejo vodjo skupne občinske uprave.

Začetek delovanja skupne občinske uprave je vezan na zagotovitev sredstev za delovanje, kar pomeni sprejetje proračunov, ki bodo za skupno občinsko upravo zagotovili potrebna finančna sredstva. Predvideno je, da skupna občinska uprava začne čim prej z delom, najkasneje pa do 1. julija 2021.

Ob začetku delovanja bo skupna občinska uprava prevzela vse tiste javne uslužbence, ki bodo na podlagi akta o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest določeni za opravljanje del in

nalog v skupni občinski upravi. Ob začetku delovanja bo skupna občinska uprava od občin ustanoviteljic prevzela tudi vse odprte zadeve s področij dela skupne občinske uprave.

XI. Uveljavitev odloka

Odlok mora biti sprejet na vseh Občinskih svetih občin ustanoviteljic v enakem besedilu in objavljen v uradnih glasilih občin.

XII. Finančni učinki sprejetja odloka

Odlok o ustanovitvi skupne občinske uprave bo nedvomno imel finančni učinek na proračun, saj je eden izmed razlogov za sprejetje tudi sofinanciranje stroškov delovanja s strani državnega proračuna.

Iz osnutka sistemizacije delovnih mest skupne občinske uprave izhaja, da bo skupna občinska uprava imela v letu 2021 predvidoma 71 zaposlenih, od tega bo največ občinskih redarjev in občinskih inšpektorjev (skupno predvidoma 61), preostali zaposleni pa bodo razporejeni na dela in naloge s področja zaščite in reševanja (predvidoma 3 osebe), varstva okolja ter urejanje prostora in morja (predvidoma 3 osebe), notranje revizije (predvidoma 2 osebi) in vodenja (vodja in strokovni delavec za operativno-administrativne naloge – predvidoma 2 osebi).

V prvem obdobju delovanja skupne občinske uprave ne bodo vsa delovna mesta zasedena in bo potrebno za zasedbo nekaterih delovnih mest izpeljati postopke razpisov/natečajev, ker nobena izmed občin ne razpolaga z ustreznimi kadri oz. z ustreznim številom kadrom (npr. certificirani notranji revizor, medobčinski urbanist, občinski redarji, občinski inšpektorji itd.) tako, da bodo stroški delovanja v prvem letu nižji, odvisni tudi od tega, kdaj bo skupna občinska uprava začela delovati, in sicer marca ali šele sredi leta 2021.

Finančni načrt stroškov dela in materialnih stroškov skupne občinske uprave za 12 mesecev in s popolno zasedbo predvidenih delovnih mest (71 zaposlenih) znaša skupno 2.549.319,47 evra, od tega je delež sofinanciranja države 55 % ali 1.402.125,71 evra, plačilo občin pa skupno 1.147.193,76 evra.

Na podlagi 17. člena odloka in sofinanciranja države bo plačilo Mestne občine Koper za delovanje skupne občinske uprave znašalo 477.309,24 evra, za Občino Izola 248.249,77 evra, za Občino Piran 297.335,60 evra in Občino Ankaran 124.299,15 evra.

Za primerjavo, stroški dela in normirani del materialnih stroškov za javne uslužbenke občine Piran in občino Ankaran, ki trenutno opravljajo dela in naloge, ki bodo prenesene v skupno občinsko upravo, je znašal za leto 2020 okvirno 659.781,60 evra (od tega 492.810,58€ za občino Piran in 166.971,95€ za občino Ankaran).

Razlika v višini 698.279,32 evra med sedanjimi stroški občin za izvajanje nalog, ki jih predpisuje odlok in pa stroških, ki jih bi z delovanjem imela SOU, je predvsem zaradi novih zaposlitev za izvajanje nalog notranje revizije¹ (okvirni strošek 97.745,83 evra), nalog občinskega urbanista, varovanja morja in varstva okolja² (okviren strošek 132.180,97 evra), na novo zaposlenih

¹ Nobena izmed istrskih občin danes nima zaposlenih notranjih revizorjev.

² Nobena izmed istrskih občin danes nima zaposlenega občinskega urbanista ali osebe, ki bi se specializirano ukvarjala z urejanjem morja oz. varstvom okolja, temveč te naloge izvajajo zaposleni v občinskih upravah poleg svojih drugih nalog oz. si občine pomagajo z zunanjimi izvajalci.

občinskih redarjev in inšpektorjev³ (okvirni strošek 429.435,64 evra za okvirno 13 novih zaposlitev).

Okvirna primerjava stroškov potrjuje, da je ustanovitev skupne občinske uprave s finančnega vidika za občine ustanoviteljice ugodna, saj se stroški dela za posamezno občino zmanjšajo kljub dejstvu, da se bo za določene naloge za skupne potrebe občin, zaposlilo dodatne delavce (npr. občinsko redarstvo, notranja revizija, občinski urbanist).

Način sofinanciranja države je tak, da morajo občine v tekočem letu zalagati lastna sredstva za delovanje skupne občinske uprave, ki jih nato državni proračun refundira v naslednjem letu na podlagi zahtevkov občin. V konkretnem primeru to pomeni, da bo prihodek iz tega naslova v proračun občin najprej v letu 2022 za stroške nastale v letu 2021 (upoštevajoč datum ustanovitve).

Občinskemu svetu predlagamo, da predlog Odloka o ustanovitvi skupne občinske uprave »Medobčinska uprava Istre – Amministrazione intercomunale dell'Istria« obravnava in sprejme v predloženem besedilu.

Pripravili:

Mestna občina Koper
Občina Izola
Občina Ankaran
Občina Piran



Daniel Tomljanović
Direktor občinske uprave

Priloge:

- predlog odloka
- predlog sklepa

³ Od 13 na novo predvidenih zaposlitev inšpektorjev in občinskih redarjev, se je nekaj zaposlitev v občinah že izvedlo, vendar bodo občine strošek zaradi kasnejše realizacije zaposlitev beležile šele od 2021 dalje, zato v obračunu »sedanjih« stroškov ti stroški niso še vključeni.



OBČINA PIRAN
COMUNE DI PIRANO
OBČINSKI SVET · CONSIGLIO COMUNALE

PREDLOG

Številka,
Piran,

Na podlagi 17.člena Statuta Občine Piran (Uradni list RS št. 5/2014 – uradno prečiščeno besedilo, 35/17 in 43/18) je Občinski svet Občine Piran na redni seji dne sprejel naslednji

SKLEP

I.

Občinski svet Občine Piran sprejme Odlok o ustanovitvi skupne občinske uprave »Medobčinska uprava Istre – Amministrazione intercomunale dell'Istria» v prvi obravnavi.

Župan Občine Piran
Đenio Zadković