

PROJEKTNA NALOGA: TESTNA POKRAJINA V REP. SLOVENIJI

Osnutek

1. UVOD

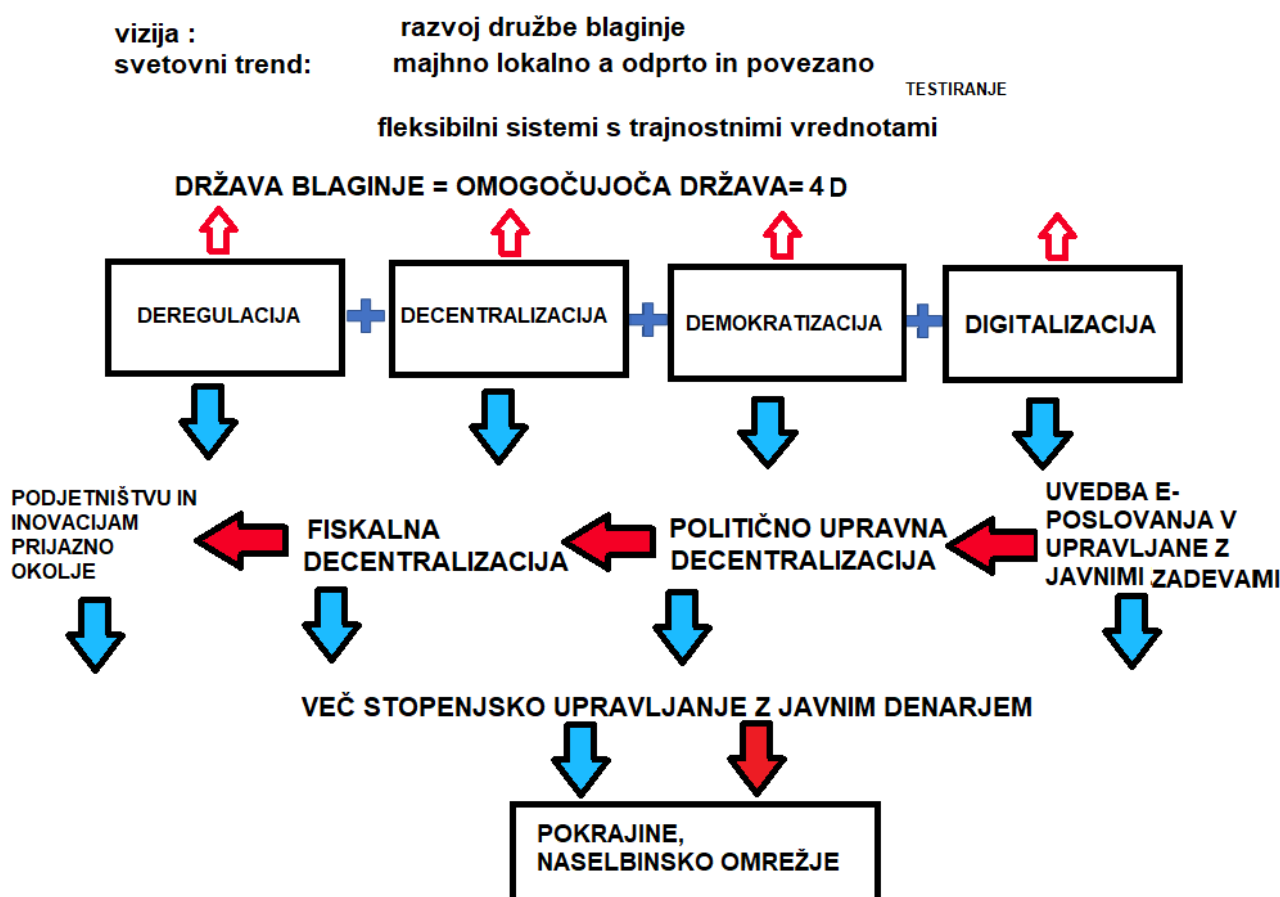
V razpravi je predlog ustanovitve pokrajin v Rep. Sloveniji na podlagi 143 člena ustave RS.

Spremembo upravljanja države na podlagi decentralizacije (večstopenjskega odločanja) lahko glede na pomen mirno uvrstimo, za osamosvojitvijo in vstopom v EU v **tretji ključni razvojni preboj države**.

Gre za ukrep, ki lahko v danih okoliščinah najbolj pripomore k modernizaciji državne uprave in povečanju blaginje ljudi ter demokratičnega odločanja od spodaj navzgor.

Cilji razvoja »omogočajoče države« (omogočujoča država je nasprotje birokratske države, predpisovanja je malo, predpisi so fleksibilni in v službi razvoja in gospodarske rasti, inovacij in novih idej ter razvoja blaginje za vse sloje prebivalstva)

Cilje projekta pokrajin lahko prikažemo z naslednjim modelom:



Zaradi zahtevnosti nalog je treba obravnavati in upravljati projekt, kot dinamično projektno organizacijo.

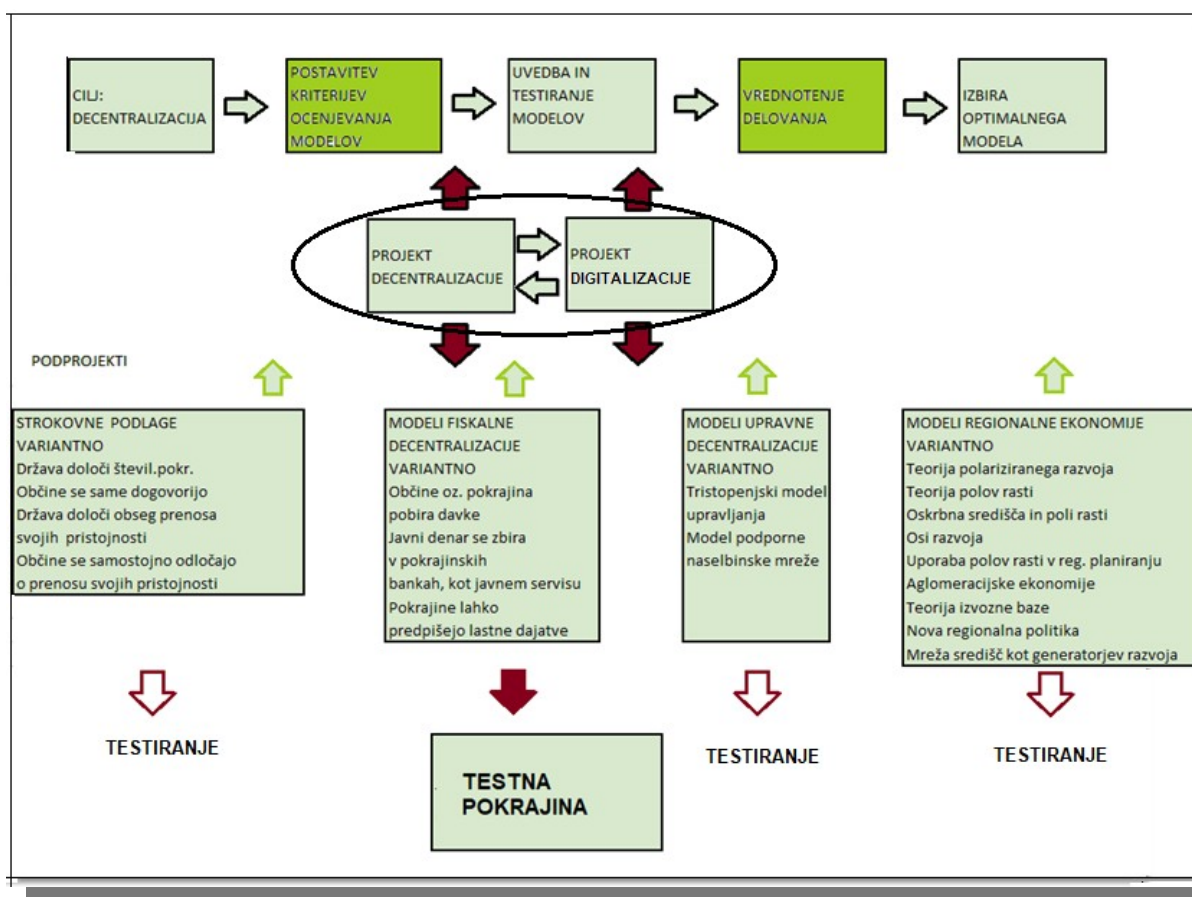
Izjemen napredek digitalizacije omogoča uvedbo in testiranja modela - ov pokrajin z učinkovito e-podporo, ki pomeni oblikovanje digitaliziranih pokrajin in obenem odlično orodje za testiranje in popravljanje modela delovanja.

Smo v dobi digitalizacije, zato je treba voditi projekt na načelih ALGORITMIČNEGA RAZMIŠLJANJA *1

Algoritmčno razmišljanje je konceptualno usmerjeno in problemsko naravnano razmišljanje, pri čemer dani problem razdelimo na več posameznih korakov, ki jih rešujemo postopoma in na čim bolj učinkovit način. S tem se razvijajo določene strategije sistematičnega sledenja podanih navodil, hkrati pa se ustvarijo različni načini preiskovanja možnih transformacij v okolju vključno z računalniškim okoljem. Znanje algoritmčnega razmišljanja je ključna sestavina sodobne funkcionalne pismenosti, ki jo potrebujemo praktično na vsakem koraku. Sledimo navodilom in postopkom rabe različnih postopkov, izvajanja nalog, zbiranja podatkov, uporabe avtomatiziranih procesov, vsakršni uporabi računalnika, pametnega telefona, pametnih pokrajin, mest in vasi ter pametne televizije, podaljšanje registracije avtomobila, pri delu s CMS, LMS, itd.

To pomeni, da je treba pripraviti koncept izvedbe del, jasno definirati vsebino, izdelati podroben seznam potrebnih aktivnosti, predvsem pa skupne programske osnove z drugimi udeleženci ;

Eden najpomembnejših podprojektov je zato ustanovitev in predhodno testiranje delovanja modela na eno ali več testnih pokrajin. Z modelom lahko to prikažemo takole:



*1 Sodobni filozofi in strokovnjaki so prepričani, da lahko vse procese, torej tudi družbene podsisteme obravnavamo, kot algoritme. Kar pomeni neslutene možnosti in spremembe na področju avtomatizacije procesov ter posledično v spremembi vrednot, filozofskih pogledov, ideologiji in dejanske blaginje ljudi. Predvsem pa digitalizacija omogoča decentralizirano upravljanje od spodaj navzgor po načelu »Majhno, lokalno a odprto in povezano«. Dinamična projektna organizacija na področju **družbenega razvoja** ima po Declercku še posebne in dodatne specifike.

»Projekt je celota dejavnosti, omejenih s časom in prostorom, vstavljenih in v interakciji s politično – družbeno - ekonomskim okoljem, usmerjenih proti doseganju cilja, ki je progresivno redefiniran s strani dialektike med mislijo (projektni plan) in politično realnostjo«

(Declerck v Bredilet, 2002)6.

2. POSTOPKI POTREBNI ZA IZVEDBO IDEJE

- 2.1 Oblikovanje skupine županov, ki so pripravljeni dati oz. se vključiti v pobudo in prepričati občinske svete, da se določeno območje prijavi v projekt testiranja.
- 2.2 Lobiranje za pridobitev načelnega stališča skupine političnih strank, ki imajo dovolj glasov, da sprejmejo ustrezne sklepe in dokumentacijo za izvedbo testne pokrajine.
- 2.3 Priprava dokumentov za implikacijo testne pokrajine
- Vsebinska zasnova in postopki za določitev pristojnosti, ki se prenesejo na testne pokrajine in davčnih ter drugih virov, ki se zbirajo in ostanejo na nivoju pokrajine.
 - Priprava potrebnih aktov oz. sprememb in dopolnitev obstoječe zakonodaje, kar predstavlja pravni temelj za ustanovitev delovanja in financiranje testnih pokrajin.
 - Odločitev, kateri model se bo testiral oz. ali se bosta vzporedno testirala dva ali več modelov.^{2*}
 - Jasno definiranje zahteve in ciljev delovanja izbranega modela (celega sistema), jasno razumljene naloge in pristojnosti izvajalcev in ustrezna seznanjenost uporabnikov.
 - Priprava kriterijev in ciljev (vrednot) na podlagi katerih bo potekalo spremljanje, beleženje in ocenjevanje rezultatov.

Shematski prikaz možnih kriterijev spremljanja modela:

Morfološki prikaz uspešnosti občine			Ajdovščina			Točke			
Parameter	Stanje					2013	2017	2018	+/-
Ocena	5	4	3	2	1				
Prebivalstvo <i>gibanje</i>	Močna rast <i>indeks nad 105</i>	Rast <i>indeks nad 102</i>	Stagnacija <i>indeks 95-102</i>	Padanje <i>indeks pod 95</i>	Močno nazad <i>indeks pod 90</i>	3	3	3	0
Nataliteta	Zelo dobra <i>nad 17/1000</i>	Dobra <i>15-17/1000</i>	Zadovoljiva <i>13-15/1000</i>	Slaba <i>10-13/1000</i>	Zelo slaba <i>pod 10</i>	2	2	2	0
Biološki indeks	Zelo dober <i>pod 110</i>	Dober <i>110-120</i>	Zadovoljiv <i>120-140</i>	Slab <i>140-160</i>	Zelo slab <i>nad 160</i>	5	4	3	-1
Gospodarstvo <i>zaposl.mož</i>	Zelo dobre <i>del.m/aktiv nad 2</i>	Dober <i>del.m/aktiv nad 1-2</i>	Zadovoljiv <i>del.m/aktiv 0,9-1</i>	Slab <i>del.m/aktiv pod 0,9</i>	Zelo slab <i>del.m/aktiv pod 0,</i>	2	2	3	1
Brtt.Plače <i>na zaposlenega</i>	Zelo dobre <i>nad 1800</i>	Dober <i>1500-1800</i>	Zadovoljiv <i>1400-1500</i>	Slab <i>1300-1400</i>	Zelo slab <i>pod 1300</i>	3	3	4	1
Brtt.investicije <i>na preb.</i>	Zelo dobre <i>nad 2,2/preb</i>	Dober <i>1,8-2,2/preb</i>	Zadovoljiv <i>1,4-1,8</i>	Slab <i>1-1,4preb</i>	Zelo slab <i>pod 1/preb</i>	2	3	4	1
Celotni prihodki <i>na preb.</i>	Zelo dobre <i>nad 29</i>	Dober <i>26-29</i>	Zadovoljiv <i>23-26</i>	Slab <i>20-23</i>	Zelo slab <i>pod 20/preb</i>	3	2	4	2
Dnev.del. Mig- racije	Zelo dobro <i>pod 25%</i>	Dober <i>25%-35%</i>	Zadovoljiv <i>35%-45%</i>	Slab <i>45%-55%</i>	Zelo slab <i>nad 55%</i>	1	1	2	1
Socialni kaz. <i>Zgra.stanovanj/1000</i>	Zelo dobre <i>nad 4</i>	Dober <i>3-4</i>	Zadovoljiv <i>2-3</i>	Slab <i>1-2</i>	Zelo slab <i>pod 1</i>	3	3	3	0
Brezposelni <i>Stop. brezposelnosti</i>	Zelo dobre <i>pod 4%</i>	Dober <i>4-6%</i>	Zadovoljiv <i>6-8%</i>	Slab <i>8-10%</i>	Zelo slab <i>nad 10%</i>	1	2	3	1
% akt. preb.z visoko izob.	Zelo dobre <i>nad 20%</i>	Dober <i>18-20</i>	Zadovoljiv <i>16-18</i>	Slab <i>14-16</i>	Zelo slab <i>pod 14</i>	1	2	3	1
Št.točk 2013	26					26	27	34	7
Št.točk 2017	27								
Št.točk 2018	34								

2* Po doslej dosegljivih podatkih najboljše rezultate dosegajo: Danski, Belgijski in Švicarski model upravljanja .

- Iskanje in ugotovitev možnosti sodelovanja in izmenjave izkušenj z eno ali več pokrajin, v Švici, Belgiji ali Danski, ki že delujejo po principih pri nas izbranega modela.

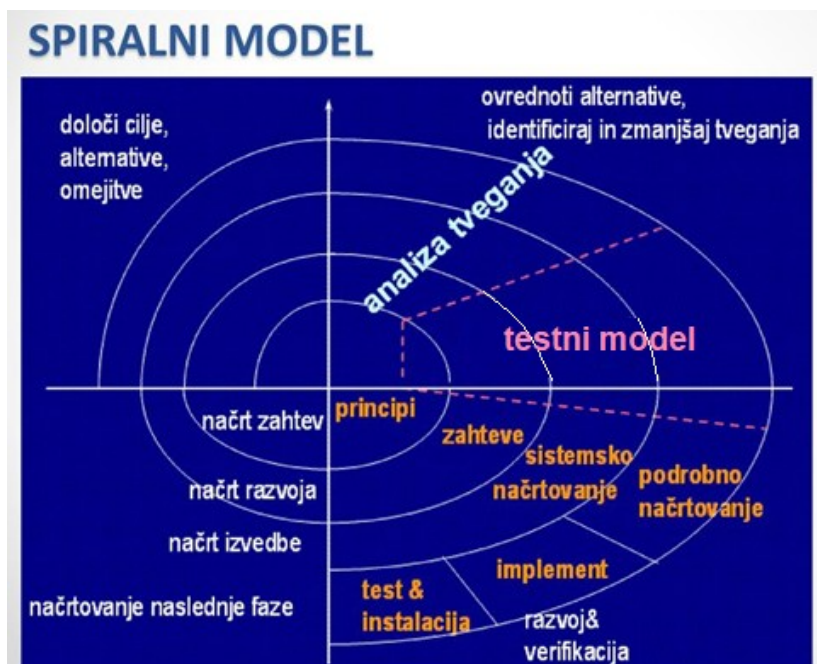
- g. Izmenjava inštruktorjev in mentorjev po posameznih področjih delovanja, pravno organizacijski, fiskalni, delovanje institucij regionalne ekonomije, ogledi dobrih praks z dejanskim obrazložitvami neposrednega dejanskega delovanja modela.)
- h. Priprava modela e-testne regije.
- i. Glede na prihodnost, ki je v digitalizaciji vseh sistemov in podsistemov, mora biti sočasno z vsebino uveden in testiran tudi digitalni model poslovanja pokrajine.
To pomeni, da bo možno za projekt pridobiti evropska sredstva za e-pokrajino. Obenem e-pokrajina omogoča avtomatizirano in zanesljivo spremljanje množice vhodnih podatkov, kot tudi ocenjevanje in primerjavo rezultatov modela-ov..

Idealno, vendar stroškovno najbolj zahtevno bi bilo, če bi sočasno testirali vse tri modele, zato ker bi jih lahko medsebojno primerjali in glede na to, kako bi se le ti implementirali v našem okolju, izbrali najboljšega. (verjetno kombiniranega oz. prilagojenega na slovensko okolje in mentaliteto ter znanja ljudi.) Sočasno bi torej imeli tri testne pokrajine.

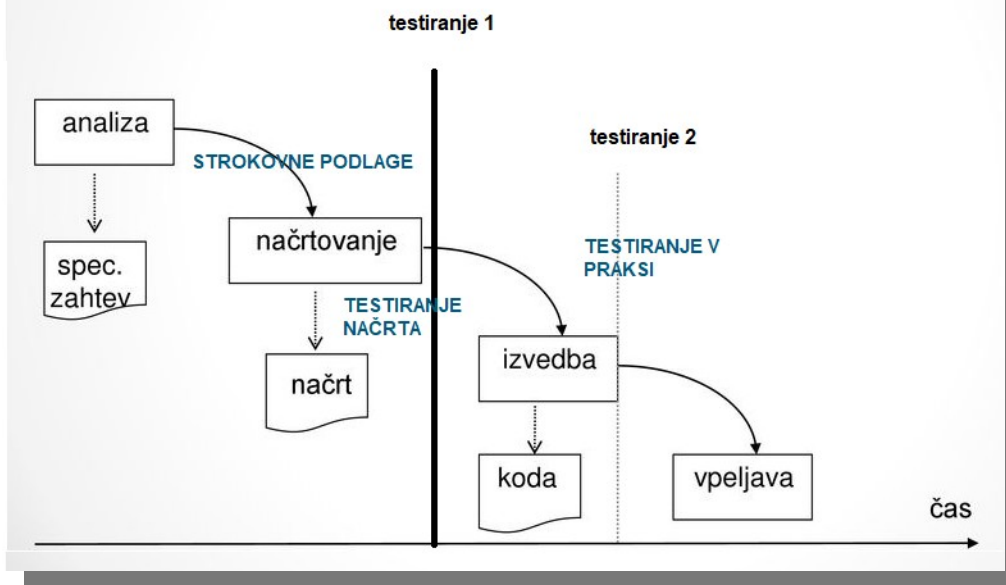
3. MOŽNI POSTOPKI TESTIRANJA

Vse, kar smo v fazi načrtovanja zapisali v uporabniških, izvajalskih, finančnih in tehničnih zahtevah, je potrebno temeljito testirati in še pred aplikacijo modela na celotno državo odpraviti morebitne pomanjkljivosti. Testiranje je sestavni del razvoja in zahteva svoj čas.

Kot omenjeno je eden ključnih elementov uspešnega vodenja in uvedbe ideje (projekta) tudi testiranje možnih variant izidov projekta.



SLAPOVNI MODEL TESTIRANJA



Z izvedbo testiranja implementiranega organizacijskega modela za potrebe vodenja projekta pokrajin predhodno stanje primerjamo z rezultati po uvedbi testnega modela. Iz rezultatov testiranja bodo razvidne ključne pomanjkljivosti in problemi, ki se lahko pojavljajo, ter bodo prispevek k boljši nadaljnji učinkovitosti in prilagoditvi organizacijskega modela pokrajin za potrebe projektnega vodenja in odločanja v posameznih fazah procesa.

Namen integracijskega testiranja je testiranje različnih delov podsistemov pokrajine v kombinaciji ali skupinah, tako da se lahko vnaprej preveri, kako bi delovala oz. delujejo skupaj. S testiranjem enot v skupinah se lahko odkrijejo napake v njihovem medsebojnemu delovanju. Ne glede na to, kako učinkovito deluje posamezna enota, lahko pride, če le-ta ni pravilno integrirana s preostalimi, do negativnega vpliva na celotni sistem. Obstaja več metod za to testiranje, izbira je odvisna predvsem od tega, kako so posamezne enote zgrajene.

Model testiranja bo izbran na podlagi izbrane vsebine prenešenih nalog in zajemanja ter višine finančnih virov.

Testna pokrajina bi omogočila praktično preverjanje in analizo ključnih vprašanj ustreznosti fiskalne decentralizacije na naslednji področjih:

- izračuna fiskalnih zmogljivosti lokalnih skupnosti in pokrajine ter definicija (izbor) kazalnikov za analizo
- opredelitev davčnih bremen lokalnih in pokrajinske enote (analiza lastnih izvornih prihodkov na prebivalca, da bi ugotovili kakšne so realne možnosti občin in pokrajine za predpisovanje/uvajanje davčnih stopenj, ali novih davkov, ki bi morali biti opredeljeni kot potrebni dodatni viri financiranja)
- opredelitev in ocena finančnega položaja lokalnih enot (analizirati porabo proračunskih sredstev, analizirati strukturo proračunskih odhodkov lokalnih enot z ločeno analizo stanja in teženj)
- opredelitev in ocena finančnega položaja lokalnih enot in pokrajine z vidika zagotavljanja nujnih storitev glede na rang in število prebivalcev v zaledju.
- analiza in ocena odnosov pri razdelitvi prihodkov na ravni lokalnih enot in pokrajine v skladu z določbami in rešitvami obstoječega zakona o financiranju lokalnih enot (zlasti oceni sistema in meril za dodeljevanje sredstev lokalnim enotam v obliki nepovratnih sredstev, pomoči in subvencij, ter preverjanja kriterijev za odločitev relativne palete prihodkov, to je odklona od državnih in/ali pokrajinskih odstotkov)

- analizirati strukturo odhodkov lokalnih proračunov in dejavnosti, ki so prenešene na pokrajino
- analizirati in oceniti sistem fiskalnega uravnavanja znotraj fiskalnega sistema države
- analizirati in ovrednotiti sistem decentralizacije v okviru državnega fiskalnega modela z vidika predlaganih rešitev v obstoječem pravnem okviru
- preučiti problem dodeljevanja fiskalnih pooblastil v okviru možnosti, ki jih zagotavlja zakon v zvezi s področjem delovanja davčnega organa (način pobiranja davkov-centralno -lokalno) in porazdeljevanja sredstev
- empirično preučiti in oceniti učinke instrumentov financiranja v skladu z rešitvami v zakonu in dejanskih razmerah v lokalnih enotah in pokrajini. Na podlagi analize stanja sistema in modela financiranja lokalnih enot ter pokrajine in razpoložljive fiskalne statistike se nadzirata dve skupini kazalnikov:
 - osnovni kazalniki finančnega položaja
 - kazalniki fiskalne zmogljivosti.

Osnovni kazalniki finančnega položaja, ki bi se testirali skozi analizo stanja enot za financiranje lokalnih samoupravnih enot so:

- tekoči prihodki
- tekoči odhodki
- tekoči prihodki/tekoči odhodki
- skupni prihodki in pomoč
- skupni dohodek brez pomoči
- skupni odhodki
- skupni prihodki/skupni odhodki
- kapitalski odhodki
- število prebivalcev
- tekoči dohodek na prebivalca
- tekoči odhodki na prebivalca
- skupni prihodki s pomočjo na prebivalca
- skupni dohodek brez podpore na prebivalca
- odhodki za zaposlene/tekoči dohodek. Druga možnost je, da so bili izračunani tudi:
- kazalniki, ki vključujejo zneske pomoči v postopku izračuna,
- kazalniki, ki ne vključujejo zneskov za pomoč v postopku izračuna,

PROGRAMSKI SVET ZZP