

# PREDLOG KONKRETNIH DOPOLNITEV STALIŠČ OBČIN DO NOVE POKRAJINSKE ZAKONODAJE

## UVOD

Nesporno dejstvo je, da je Rep. Slovenija najbolj centralizirana država med državami, članicami Evropske unije. Je tudi edina država v EU, ki nima drugega nivoja organiziranja, saj ni nikoli prišlo do ustanovitve pokrajin. Glede na to, da je bila Zveza za Primorsko - ZZP ustanovljena, kot civilno gibanje, prvenstveno zaradi ozaveščanja prebivalcev Slovenije o pomenu decentralizacije in deregulacije Slovenije. Torej OMOGOČUJOČE države in dejstva, da se od svoje ustanovitve leta 1991 prizadeva za ustanovitev Primorske pokrajine, ocenjujemo, da je ZZP kvalificirana in poklicana, da konstruktivno sodeluje v javni razpravi o bodočih »Pokrajinah« v republiki Sloveniji .

Čustvena izhodišča, to je občutek zgodovinske pripadnosti, smo že takoj na začetku dopolnjevali z strokovnimi argumenti in analizo obstoječih modelov v Švici, Belgiji in Danski. Na teh primerih ugotavljamo, da dobro delujoče demokracije v praksi dokazujejo, na samo, da so decentralizirane države bolj demokratične, ampak predvsem, da so tudi gospodarsko uspešnejše. Predvsem pa zagotavljajo svojim prebivalcem boljše življenje in bistveno večjo socialno varnost, čeprav se ne opredeljujejo za socialno, kaj šele socialistično družba..

Največjo socialno varnost namreč zagotavljajo modeli , ki so obenem gospodarsko učinkoviti. Zaradi tega morajo stališča poudarjeno opozoriti, da mora biti primarna naloga pokrajin razvojno gospodarska funkcija, kar je v gradivu premalo ali pa sploh ni poudarjeno.

Teze v gradivu temeljijo predvsem, ali celo izključno, na teorijah fiskalne decentralizaciji, kar je povsem nelogična podmena. Zlasti zato, ker imamo za primerjavo in utemeljevanje odlično delujoče decentralizirane sisteme, tako da bi bilo prav posamezne podmene preveriti na podlagi praktičnega delovanja, izkušenj in praks različnih delujočih modelov decentralizacije v EU, kar je veliko bolj zanesljivo od raznih teorij.

**Cilji in načela v gradivu so sicer odlično postavljena, rešitve pa se nagibajo k čimbolj omejeni moči in vplivu pokrajin ter nadaljevanju pretiranega državnega upravljanja z javnimi financami. S tem pa predlagane rešitve postavljajo pod vprašaj ali bodo koristni dejansko večje, kot bodo stroški.**

Namesto enemu od navedenih modelov razvitih in uspešnih modelov decentralizacije, je predlagam model fiskalne decentralizacije bolj podoben Hrvaškemu. Hrvaški model dokazano ne dosega ciljev decentralizacije. Razen Istrske županije, ki je bila edina v odnosu na center ( Zagreb ) že pred uvedbo županij sorazmerni bolj razvita, ostale županije tudi po njihovem konstituiranju ne uspavajo nikakor zmanjševati razlik v razvitosti v odnosu na center ( Zagreb ). Hitro lahko namreč dosežemo več birokracije ( stroškov delovanja države ) ob zanemarljivih pozitivnih učinkih na razvojno gospodarske in socialne razmere regij izven centra ( Zagreba ).

## ZAKON O POKRAJINAH - OSNUTEK

**Izhodiščna teza zakona naj bo skrb, da bodo pokrajine imele vse vzvode in da bo njihova glavna skrb uspešen gospodarski razvoj, zagotavljanje dovolj zahtevnih dobro plačanih in visokotehnoloških delovnih mest. Vse to pa ob sistemu, ki bo stimuliral pokrajine k rasti in razvoju.**

Teze za razpravo :

**Ključne VSEBINSKE NEVARNOSTI PREDLOGA ZAKONA o ustanovitve pokrajin:**

## I. DECENTRALIZACIJA BREZ SOČASNE DEBIROKRATIZACIJE IN DEREGULACIJE

Prenesene birokratske naloge na pokrajine, zaradi ukinitve dvotirnega sistema **lahko hitro zadušijo kreativni del, to je RAZVOJNE in GOSPODARSKE naloge pokrajine ter povečajo stroške za birokracijo in preveliko regulacijo.**

**Brez izrazito izpostavljenega razvojnega dela in pristojnosti na področju strategij regionalne ekonomije, pokrajine sploh niso SMISELNE!**

## II. RAZVOJNE NALOGE IN REGIONALNE INVESTICIJE

Pokrajine ne bodo mogle optimalno delovati pri predvidenem načinu financiranja. Po predlogu zakona bi **Davke še vedno pobirala država. Pokrajine bodo glede razvoja in gospodarskih investicij finančno še vedno predvsem ODVISNE od države.** Na eni strani bodo morale pokrajine sprejeti, tako regionalni plan, kot razvojni program. Nato pa bodo morale za njegovo izvedbo, za sredstva prositi državo. Pokrajine so na ta način lahko samo velik dodaten strošek. Brez potrebnih razvojnih in gospodarskih nalog pa ne bodo dosegale ustrezne rasti BDP, ki bi opravičil te stroške.

Zaradi tega ocenjujemo, da so ključni ukrepi pokrajinske zakonodaje, ki jih je treba še enkrat NUJNO vsebinsko dobro premisliti.

### 1. Metode fiskalne decentralizacije

**Temeljno izhodišče mora biti postavitve takega načina financiranja, ki bo zagotavljalo izboljšanje standarda ljudi. Torej bo zagotavljalo dovolj velik finančni zajem (prihodkov) ne samo za nemoteno opravljanje nalog, temveč in predvsem dovolj investicijsko razvojnih virov.**

V predlogu se predvideva način financiranja pokrajin na enak način in po enakem modelu, kot sedaj poteka financiranje občin. **Pravilno teoretično izhodišče:** "Tudi za naše pokrajine velja, da le finančno samostojne in s fiskalno avtonomnostjo stimulirane pokrajine, lahko dosegajo zelene učinke spodbujevalca razvoja v družbi. V primeru centralizirane prerazporeditve, ki sloni na izhodiščih dekoncentracije javnih funkcij in administrativnem sistemu prerazdelitve fiskalnih virov s strani države, brez fiskalne avtonomnosti bodočih pokrajin, o pravih učinkih fiskalne decentralizacije ni možno govoriti.", **Predlog ni podprt z ustreznim vsebinskim sistemom dejansko predlagane finančne avtonomnosti pokrajin in to je vsebinsko zgrešeno!**

Slabosti sedanjega sistema financiranja, v odnosu na večjo ali manjšo dejansko avtonomnost pa ni nihče analiziral, zato je nujna predhodna faza, praktična analiza delovanja modela na testni pokrajini.. Prvenstveno je najprej treba razumeti, da že sedanji sistem odvzema občinam ključno vlogo, ki je ustrezen razvoj gospodarskih institucij in financ za razvoj gospodarstva, pa bi moralo biti bistvo pokrajin **prav samostojna razvojna politika in regionalna ekonomija.** Torej, če je ta sistem še delno primeren za občine, pa zagotovo v nobenem primeru ni primeren za pokrajine. Zakon namreč predvideva, da bodo pokrajine sicer izdelale lastne razvojne programe za večje investicije, pa bodo še vedno morale prositi državo za denar in celo soglasje. In to je nesprejemljivo!

Analiza delovanja hrvaških županij kaže, da je bila neenaka ekonomsko - gospodarska moč pokrajin, tudi po ustanovitvi županij, najpomembnejše dejstvo, da so se navkljub ustanovitvi županij, razlike v standardu med razvitimi in nerazvitimi območji še naprej povečevale.

Tudi navedba predvidenih »Osnovnih finančnih virov« je pomanjkljiva, kot viri pokrajin so navedeni:

- lastni davki, ki jih predpisuje decentralizirana enota sama, oziroma so bil ipredpisani z zakonom in jih uporabljajo vse decentralizirane enote;

Čim večji delež lastnih davčnih prihodkov je občje sprejeto načelo na katerem bi morala temeljiti finančna avtonomija. To pomeni čim manj transferjev države.

- davčni viri, ki si jih decentralizirana enota deli z državo ( tako imenovani odstopljeni davki );
  - nedavčni prihodki različnih oblik (takse, pristojbine, subvencije, drugi lastni prihodki); in
- Ali je to slučajno ali namerno, po sedanji zakonodaji imajo sedaj celo občine lastnih več virov. Med ostalimi lastnimi viri so pomembnejši:

- **prihodki od premoženja,**
- **kapitalski prihodki in donacije**

**POZOR! Medtem, ko so hrvaške občine povečale kapitalske prihodke od leta 1999 in 2000 iz 7,85% na 10,34, pa so hrvaške županije le te zmanjšale iz 2,26 na 1,35**

- **posebne podpore izravnave za opravljanje decentralizacijskih nalog.**

**Prav ta prva dva vira sta namreč bistvena za finančno samostojnost pokrajin v povezavi z njenimi razvojnimi in gospodarskimi nalogami. Tretji pa je pomemben za ohranjanje nujnih oskrbnih in centralnih funkcij, na sedaj demografsko ogroženih območjih znotraj pokrajin.**

2. Da decentralizacija ni vsebinsko osmišljena, kaže tudi teoretično izhodišče glede velikosti pokrajin, ki ga navaja predlagatelj:

"Večje število pokrajin, katerih prebivalstvo ne bi dosegalo 100.000 prebivalcev, je bilo ovrednoteno kot razvojno in sonaravno manj primerno, celo tvegano, saj bi bile šibke pokrajine pričakovana »žrtev« dejansko centralizacijskih teženj. Majhne pokrajine bi v globalizacijskem in digitalizacijskem procesu dodatno izgubljale možnosti opravljanja zahtevnejših nalog in javnih storitev, Tako ne bi ustrezale ekonomičnosti obsega. Pojavljale bi se ovire pri oblikovanju sodobnega krožnega trajnostnega regionalnega gospodarstva, bile bi praktično neprimerljive z večino evropskih razvojnih regij, oteženo bi bilo enakopravno čezmejno med regionalno sodelovanje ( Plut, 2019 ). Ta teorija ne zdrži osnovne kritike. Dejstvo je, da obstajajo in odlično delujejo države, ( Monako, San Marino, Licheinštajn ), ki imajo manj kot 50.000 prebivalcev. Upravičeno se postavlja vprašanje, zakaj torej ne bi mogle obstajati pokrajine z manj, kot 100.000 prebivalcev.

Ta teza zdrži samo v povezavi z konkretno zamisljivo decentralizacije v tem predlogu. Država bo namreč še vedno delila javni denar pokrajinam, kar pomeni, da so le te le v manjši meri odgovorne za lasten razvoj. In to zato, ker nam država oz. pripravljavci ne zaupajo, da smo ljudje na nivoju manjših enot sposobni sami upravljati z javnim denarjem. Kar je zanimiva centralistična teza, ki se pojavlja ves čas po osamosvojitvi. Na lokalnem nivoju smo sposobni ustvarjati novo dodano vrednost, ki je osnova za nabirko denarja za javne potrebe, nismo pa sposobni z SVOJIM denarjem upravljati?!

### 3. Nevarnost prenosa centralizacije na pokrajinski nivo.

Zavodnik Lamovškova in sodelavci poudarjajo, da morajo funkcionalne regije **z dovolj močnimi urbanih središči** omogočati napredek manj razvitih, obrobni delov Slovenije. Tudi po njihovem mnenju, le regije z dovolj velikim razvojnim kapitalom in z več kot 100.000 prebivalcev, z večjimi pristojnostmi in zmožnostjo gravitacijskega tekmovanja z močnimi in večjimi regijami in mesti. Poudarek na močnih urbanih središčih sicer izhaja iz teorije pomena mest v razvoju, ki pa je zaradi razvoja dostopnosti in digitalizacije v mnogočem že preživeta. V sodobnem dobro povezanem svetu, svetu digitalizacije je pomembnejša močno razvita naselbinska mreža, kjer imamo mrežo središč različnih rangov, ki imajo vsi svojo pomembno vlogo.

4. Kot največji problem za poudarek na razvojnih in gospodarskih funkcija pokrajin, pa vidimo predlog za **( postopno ) odpravo dvotirnega upravnega sistema**, v okviru katerega državne naloge na lokalni ravni izvajajo upravne enote. **Naloge slednjih bodo prenesene na**

## **pokrajinske uprave, ki bodo za zagotovitev teritorialne dostopnosti upravnih nalog ustanovile enote pokrajinske uprave na območju sedanjih upravnih enot.**

V okviru opravljanja posameznih nalog iz državne pristojnosti lahko pokrajina sprejema predpise, s kateri se ureja izvajanje take naloge, če je to z zakonom ali uredbo vlade določeno. Ti predpisi pokrajine imajo pravno naravo upravnega izvršilnega predpisa ali predpisa s posamičnim učinkom. Sama navedba predpisov v nadaljevanju predloga o pokrajinah, ki jih bo potrebno spremeniti in kjer bodo imele pokrajine ogromno prvenstveno birokratskih izvajanih nalog in skoraj nič lastne regulativne kreativnosti, se lahko sprevrže v največje nasprotje decentralizacije. Ob že tako pretirani državni birokraciji in regulaciji bomo ustvarili dodatno birokratizacijo, tokrat na nivoju pokrajin.

5. Avtorji navajajo: Eden ključnih problemov neuspešnega oziroma neenakomernega črpanja evropskih kohezijskih sredstev, sta nizka finančna absorpcijska sposobnost občin ne eni strani in na drugi odsotnost vizije (»policy making-a«) na državni ravni ter zato posledično tudi na ravni lokalnih skupnosti.

### **Če bodo regije potrebovala soglasje za lasten del vira prositi državo, potem se bo pridobivanje EU sredstev še bolj zapletlo, kot je že zapleteno sedaj.**

Ob tem ni odveč poudariti, da že sedaj s strani razvojnih regij prihaja do zamud pri sprejemanju regionalnih razvojnih. Ker torej regionalni razvojni programi za obdobje 2021 – 2027 še niso sprejeti, tudi še ne morejo biti sklenjeni dogovori za razvoj regij, ki so dvostranski izvedbeni akti, s katerimi se uresničujejo regionalni razvojni programi ( četrta alineja prvega odstavka 3. člena ZSRR-2 ).

Sprejem vseh teh aktov se zdi še precej oddaljen, saj so podlaga za sprejem regionalnih razvojnih programov regionalni prostorski plani, le-ti pa še ne bodo kmalu sprejeti, saj Zakon o urejanju prostora /ZUreP-2/ v 274. členu določa, da se lahko regionalni prostorski plani za posamezno razvojno regijo sprejmejo najpozneje do 01.01.2023.

**Kljub opozorilom pa se nič ne zgodi na poenostavitvi postopkovnega ( časa za pridobivanja soglasij ) in birokratskega dela zakonodaje, tako sprejemanja, kot tudi sprememb in prilagoditev planov, tam kjer je očitno, da se cilji ne dosegajo.**

### **6. Druge nedoslednosti v predlogu:**

Za prikaz primerov delovanja lokalne samouprave so v gradivu izbrane Francija, Nemčija in Češka. Namesto Belgije, Danske in Švice, ki predstavljajo delujoče uspešne primere decentraliziranih sistemov upravljanja države, zlasti na področju javnih financ.

Zelo zanimiva bi bila tudi analiza sistema in slabosti delovanja Hrvaških županij,

Zakon mora po vzoru lokalne demokracije navesti in utemeljiti, kot temeljni obliki sodelovanja pri odločanju: referendum in ljudsko iniciativo. Ne pa, da se ves čas opira na posredno demokracijo ( celo pri soglašanju z investicijami na nivoju pokrajin ), češ da pri nas neposredne oblike demokracije niso izvedljive.

(4) Za pridobivanje stvarnega in finančnega premoženja pokrajine ter razpolaganje z njim, se uporabljajo predpisi, ki urejajo pridobivanje stvarnega in finančnega premoženja države ter samoupravnih lokalnih skupnosti in razpolaganje s tem premoženjem.

### **Predlog konkretnih dopolnitev zakona:**

1.člen

(1) spremeni se prva točka, ki se glasi:

Zakon določa merila v skladu s katerimi se določajo območja, imena in sedeže pokrajin ter najmanjše število občin in prebivalcev za konstituiranje pokrajine.

Glede obsega pokrajin

Veliko boljša in bolj demokratična bi bila rešitev, če bi zakon določil zgolj minimalno kriterije za oblikovanje pokrajin, npr. število občin, število prebivalcev, višino DBP .

Večji poudarek pa bi bil na deležu javnih sredstev, zbranih na območju pokrajine, s katerimi po ustanovitvi suvereno upravlja pokrajina.

Če se že določa katera občina kam spada, potem tako iz dejstev, kot tudi samega gradiva izhaja, da občina Komen geografsko in glede na bližino bolj sodi v Goriško oz. Severno Primorsko pokrajino.

Seveda bi o tem morali odločati Komenci sami. .

Doda se tretja točka

(3) Z ustanovitvijo pokrajinam, pokrajini in občinam pripada 60 % na njenem teritoriju vseh zbranih davčnih in drugih javnih prihodkov. Preostalih 40 % pa se odvede državi za opravljanje skupnih nalog in solidarnostne izravnave v razvitosti regij.

Izhajajoč iz dejstva, da je stopnja razvitosti lokalnih in regionalnih enot zelo različna, je potrebno ob dejstvu finančne samostojnosti pokrajin upoštevati tudi model, ki bi zagotavljal enakopravnejše štartne osnove za doseganje primerljivega standarda v vseh pokrajinah v državi.

3. člen

(2) Alternativa: pokrajina nima stalnega sedeža, ampak se le ta na vsake 4 leta prenese v skladu z vrstnim redom določenim v statutu.

9. člen

Storitve splošnega gospodarskega in negospodarskega pomena

Dopolni se ( 2 ) Lokalne zadeve širšega pomena so zlasti naloge:

Zagotavljanje Razvojno - raziskovalne, gospodarske in negospodarskih storitev splošnega pokrajinskega pomena

Skrbi za razvoj inovativnosti in inovacij.

10. člen

17. Skrbi za raziskovalno - razvojno dejavnost in inovacije na področju pokrajine

17. točka postane 18.

Določilo 54. člen, ki v ( 3 ) določa Z zakonom, ki ureja prenos opravljanja posamezne naloge iz državne pristojnosti na pokrajino, se v sorazmerju z vrsto in obsegom prenesenih nalog, določi način zagotavljanja sredstev, ki jih mora zagotoviti država.

**Kaže na napačno podmeno fiskalne decentralizacije. In je obenem s temeljnim načelom:**

*Viri financiranja, ki so pokrajini zagotovljeni z zakonom morajo, biti predvidljivi in zadostni za učinkovito opravljanje pokrajinskih nalog.*

*Slednje je vsebinsko skladno z določili 9. člena Evropske listine lokalne samouprave, ki določa, da so lokalne oblasti v okviru nacionalne gospodarske politike upravičene do ustreznih lastnih finančnih virov, s katerimi v okviru svojih pooblastil prosto razpolagajo.*

**Fiskalna decentralizacija pomeni, da javne finance temeljijo na lokalnih skupnostih in sicer tako, da se davki pobirajo na nivoju občin in ali vsaj regije. Zakon mora določiti nasprotno od diktacije gornjega člena, da pokrajini pripada npr. 60 % na njenem teritoriju zbranega javnega denarja in v tem smislu je treba že v zakonu opredeliti naloge, za katere je pristojna in odgovorna pokrajina.**

**66. člen**

**( postopek spremembe imena, sedeža ali območja pokrajine ),**

- (1) Ime in sedež pokrajine ali njeno območje se spremeni na enak način, kot se ustanovi pokrajina določen v 1 točki 1 člena zakona.
- (2) odpade

Tudi ta člen kaže, da se bo z uvedbo pokrajin še vedno **ohranilo CENTRALNO državno odločanje v vseh segmentih upravljanja pokrajin, ki ne bodo smele same določati niti temeljnih atributov avtonomnosti** to je: niti določiti imena pokrajine, niti se dogovoriti, da se sedež pokrajine obravnava kot naselbinska mreža z delitvijo funkcij.

In niti se samostojno med dvema dotičnima pokrajinama dogovoriti o spremembi meja pokrajine.

**IV: TESTIRANJE PREDLAGANEGA MODELA DECENTRALIZACIJE V ODNOSU NA ŽE DELUJOČE USPEŠNE MODELE V EU.**

**Glede na zahtevano 2/3 večino, zakon zelo verjetno v Državnem zboru R. SLO ne bo sprejet, tudi če bi ga bistveno popravili zlasti z vidika finančne decentralizacije. Zato je še kako aktualen predlog o ustanovitvi TESTNE POKRAJINE in tako v praksi preveriti predlagane rešitve.**

Navedene neznanke in nedoslednosti, ki jih prinaša vsak nov nepreizkušen sistem, bi se najlažje rešili s predhodno ustanovitvijo TESTNE POKRAJINE, kjer bi neposredno lahko merili učinke posameznih modelov in konkretnih rešitev decentralizacije. Obenem bi testno preizkušali in prenašali dobre uveljavljene ter dobro delujoče prakse iz uspešnih držav z dolgo dobo decentraliziranega delovanja in upravljanja države ter visoko razvitim demokratičnim sistemom.

Postopek in model delovanja testne pokrajine je v prilogi teh pripomb.

**ZVEZA ZA PRIMORSKO – ZZP**

**PROGRAMSKI SVET ZZP**

**Za: Peter Velikonja**