



MESTNA OBČINA LJUBLJANA
Ž U P A N

Mestni trg 1, p.p. 25, 1001 Ljubljana

☎ 306-10-10 , ☎ 306-12-14

Številka: 032-180/2007-2

Datum: 14. 6. 2007

MESTNA OBČINA LJUBLJANA

MESTNI SVET

Mestni trg 1, Ljubljana

ZADEVA: PREDLOG ZA OBRAVNAVO NA SEJI MESTNEGA
SVETA MESTNE OBČINE LJUBLJANA

NASLOV: PREDLOG MNENJA K PREDLOGU OBMOČIJ POKRAJIN
V SLOVENIJI, Z IMENI IN SEDEŽI

GRADIVO PRIPRAVILA: Mestna občina Ljubljana, Mestna uprava
Oddelek za lokalno samoupravo

POROČEVALEC: Načelnik Oddelka za lokalno samoupravo, g. Vojko
GRÜNFELD
Vodja službe za razvoj lokalne samouprave in glavnega mesta,
ga. Marjana GROBELNIK

PRISTOJNO DELOVNO Odbor za lokalno samoupravo
TELO MS MOL:

PREDLOG SKLEPOV:

- 1. Mestni svet Mestne občine Ljubljana ocenjuje, da Predlog območij pokrajin v Sloveniji, z imeni in sedeži ni primerna osnova za nadaljnjo obravnavo in ga je potrebno spremeniti tako:**

- da se določi teritorij Mestne občine Ljubljana kot samostojno pokrajino, ki izvaja pristojnosti pokrajine po organih Mestne občine Ljubljana,
 - da se v Republiki Sloveniji določi regionalizacija na največ šest pokrajin.
2. Mestni svet Mestne občine Ljubljana ocenjuje, da bi bilo, ne glede na gornji sklep, primerneje postopek predlaganja pokrajinske zakonodaje ustaviti oz. prekiniti, do priprave predlogov, ki bodo omogočali:
- ustreznejšo razdelitev, ki naj zagotavlja racionalnejšo uvedbo pokrajin,
 - cenejše in uporabnikom dostopnejše usluge oziroma storitve,
 - dopolnjene in medsebojno usklajene glavne vidike (teritorialni, funkcionalni in finančni) regionalizacije,
 - vključitev občin, nevladnih organizacij in strokovne javnosti v njihovo pripravo

ŽUPAN
Zoran Janković

PRILOGE:

- Predlog območij pokrajin v Sloveniji, z imeni in sedeži,
- stališče pristojnega odbora,
- obrazložitev.

OBRAZLOŽITEV:

Vlada Republike Slovenije je na 122. redni seji dne 24. 05. 2007 sprejela sklep, da pošlje vsem občinskim svetom slovenskih občin Predlog območij pokrajin v Sloveniji, z imeni in sedeži in jih pozove, da v 60. dneh podajo mnenje o navedenem predlogu. V predlogu Vlade Republike Slovenije za določitev območij pokrajin, njihovih sedežev in imen je določeno, da je območje Mestne občine Ljubljana sestavni del Osrednjeslovenske pokrajine, skupaj s petindvajsetimi občinami.

Z navedenim predlogom **se ne strinjamo**, saj ima Ljubljana kot glavno mesto države in kot Mestna občina Ljubljana na svojem območju združene take potrebe in obveznosti za svoj celovit razvoj in delovanje, da je treba v to vključiti tudi vsebine, ki se nanašajo na pokrajino. Zato je po našem mnenju potrebno določiti da je Mestna občina Ljubljana pokrajina ter, da izvaja pristojnosti pokrajine po organih Mestne občine Ljubljana.

Pri proučevanju pokrajinske zakonodaje smo iz stališča lokalne samouprave to področje razdelali z več vidikov oziroma smo lokalno samoupravo obravnavali kot zbir več sestavin (v nadaljevanju bo uporabljen izraz: vidik). V strokovni literaturi in tudi drugače se največkrat uporabljajo teritorialni, organizacijski, funkcionalni, finančno-materialni in pravni vidik.

K tem vidikom je treba dodati ali pa znotraj njih bolj natančno razčleniti še naslednje vidike, ki so ta trenutek aktualni in sicer: ekonomski-razvojni, politični, volilni itd. Poleg tega je treba pri tem upoštevati še pripadnost ljudi določeni lokalni skupnosti.

Ne glede na to, kako in na kakšen način obdelamo vse te vidike, je treba poudariti, da morajo biti vsi ti vidiki, kadar urejamo določen nivo lokalne samouprave, med seboj usklajeni. In uvajanja pokrajin v Republiki Sloveniji je taka vsebina, ki to zahteva.

2. Nekateri ugotovitve glede pokrajinske zakonodaje

Izhajajoč iz predlagane zakonodaje o uvedbi pokrajin v Sloveniji, ki jo je oblikovala vlada, lahko ugotovimo, da v uvodu naštetih vidiki med seboj niso usklajeni, nekateri od njih pa so (še) nedorečeni.

2.1. Teritorialni vidik

Strokovna javnost in tudi drugi ves čas opozarjamo, da je število pokrajin preveliko, v primerjavi z vrsto in obsegom pristojnosti in nalog (funkcionalni vidik) in drugimi vidiki. Predlog strokovne javnosti je, da je potrebno v Sloveniji ustanoviti 6 do 8 pokrajin. To kažejo tudi primerjave s podobno organiziranostjo tega nivoja lokalne samouprave v drugih državah (province v Italiji, departmaji v Franciji, landkreise v Nemčiji, lani na Švedskem itd.). Kljub temu je vlada pripravila predlog, ki vsebuje 14 pokrajin. To pomeni, da je politični vidik, saj je to politična odločitev na ravni vlade (države), prevladal nad ostalimi vidiki. Posledica tega so predlogi občin za nove pokrajine, ki še povečujejo število pokrajin (politični vidik na lokalni ravni).

2.2. Funkcionalni vidik

Področje pristojnosti in nalog pokrajin je pomanjkljivo. Vrsta in obseg nalog je naveden le okvirno in šele področni zakoni ali tehnični zakon jih bodo dovolj jasno določili. Na podlagi

načela subsidiarnosti bi morale pokrajine dobiti več pristojnosti in nalog, kot se jih lahko predvideva iz sedanjega predloga vlade. Skrb za celoviti razvoj na svojem območju je ena od nalog in eden od ciljev uvedbe pokrajin. Sedaj predvideni obseg in vrsta nalog to v celoti ne omogoča, saj je preskromen. Poleg tega je veliko vsebinsko razhajanje med teritorialnim in funkcionalnim vidikom, ki sta skupaj z finančno-materialnim vidikom, ključna pri uspešni uvedbi pokrajin. Ponavlja se napaka oziroma praksa z občinami, ko bodo tudi pokrajine ujele v nepotrebno odvisnost od države in aktualne politične oblasti.

2.3. Finančno-materialni vidik

Rešitve na tem področju ne zasledujejo načel o finančni samostojnosti, samozadostnosti in koneksitete. Še več, ponavlja se model iz sistema financiranja občin (ZFO-1), ki je ustavno sporen in ki pokrajino v celoti finančno podreja državi. Sporna oziroma nesprejemljiva je tudi formula za izračun primerne porabe, ki vsebuje indeks razvojne ogroženosti pokrajine, kot koeficient za izračun (14. člen zakona o financiranju pokrajin - ZFP). Ta koeficient je treba izločiti iz formule za izračun primerne porabe. Ta koeficient oziroma indeks je lahko uporaben le za področje sofinanciranja nalog, programov in investicij pokrajin, ne pa za financiranje rednih nalog, ki so vsem pokrajinam enake. Prav tako je sporno oziroma je treba izločiti omejitve (15. člen ZFP), ki so določene glede prihodkov pokrajine (5. člen ZFP) v primerjavi z primerno porabo. Na ta način država jemlje finančna sredstva razvitim pokrajinam in jih daje manj razvitim pokrajinam (to je model financiranja občin – ZFO-1) namesto, da bi pomanjkanje lastnih sredstev v manj razvitih pokrajinah, zagotovila država iz svojih (državnih) sredstev. Rešitev je v tem, da se še bolj poveča delež javnofinančnih prihodkov in odhodkov, ki neposredno pripadajo lokalni samoupravi in zmanjša ta delež za potrebe države.

Poleg tega je tu še drugi del tega vidika, to je materialni del, ki je v celoti neznanka. Saj se ne ve katero in koliko premoženja bo imela pokrajina. Sedaj je javno premoženje razdeljeno med državo in občinami. Predvideva se lahko, da bodo pokrajine dobile le tisto premoženje, ki je potrebno dejavnostim pokrajinskega značaja (»zasedeno« premoženje) in predstavlja prvenstveno strošek. Obstaja dvom, da bodo pokrajine dobile premoženje, ki ni potrebno za pokrajinske dejavnosti (»prosto« premoženje) in se ga lahko uporabi za investicije, prodajo ali oddajanje v najem.

2.4. Organizacijski vidik

Ta vidik ima več delov, ki so vsak zase pomembni. Opozoriti je treba na volilni del oziroma vidik, saj je določitev števila in območij volilnih enot ključnega pomena za volilni rezultat. Določitev volilnih enot za prve volitve je namreč v pristojnosti države in se določijo z zakonom.

Z vidika samostojnosti pokrajin je sporen svet občin oziroma njegov vpliv na odločanje v pokrajinskem svetu. Tako kot je predvideno sedaj, se uvaja neposredni vpliv občin na pokrajino.

2.5. Ekonomsko-razvojni vidik

Ta vidik je posebej naveden, ker je vsebinsko vezan na večino vidikov oziroma je njihova kombinacija. To je področje, ki ga sedaj pokriva skladen regionalni razvoj, ki je teritorialno vezan na 12 statističnih oziroma razvojnih regij. Ena od napak je ta, da je bilo to področje ključna osnova za določitev števila pokrajin in njihov razvoj. Vrsta in obseg razvojnih vsebin, ki so potrebna za načrtovanje in izvajanje celovitega razvoja, je upoštevajoč predlagani funkcionalni vidik preskromna. Še vedno ostajajo pomembne razvojne vsebine izven pristojnosti pokrajine (ostajajo na državi: vpliv na gospodarstvo, finančna sredstva, odločanje o državnih in EU sredstvih za regionalni razvoj itd.). To je tudi področje na katerem je

najmanj decentralizacije, lahko celo rečemo, da je na tem področju prisotna le dekoncentracija.

Eden od pomembnih podatkov s področja dosedanjega skladnega regionalnega razvoja je ta, da se je razlika med stopnjami razvitosti posameznih razvojnih regij, na podlagi sedanjega koncepta, povečala in ne zmanjšala.

2.6. Politični vidik

Zadnji, po našem mnenju pomemben vidik, ki ga stroka sicer ne omenja, je politični vidik, ker ključno vpliva na vse ostale vidike. Dosedanja praksa kaže, da predstavniki politike ne želijo v zadostni meri prisluhniti predlogom stroke. Zadovoljitev politično pomembnim interesom pa ima lahko za ceno celo nelegalnost in nelegitimnost.

3. Prednosti in priložnosti ter slabosti in nevarnosti v primeru MOL-pokrajina

3.1 Prednosti in priložnosti

Ob upoštevanju predloga MOL, da so organi MOL istočasno organi MOL-pokrajine, so v primerjavi z drugimi pokrajinami, stroški za njihove potrebe le eni in s tem vsaj še enkrat nižji, kot bi bili sicer. To velja za vse njihove stroške (volitve, organizacija in delovanje, zagotavljanje prostorov in sredstev za delovanje, kadri itd.).

Načrtovanje in izvajanje vsebin iz pristojnosti MOL in iz pristojnosti MOL-pokrajine bi bilo časovno, vsebinsko, politično, postopkovno itd. usklajeno in ne bi prihajalo do konfliktov med MOL in pokrajino. Tudi svet občin ne bi bil potreben, kar pomeni racionalizacijo v organizaciji in v postopkih odločanja.

MOL bi kot MOL-pokrajina lahko urejala tiste vsebine s področja nalog glavnega mesta, ki sodijo v pristojnost pokrajine.

Pri odločanju v pokrajinskih organih ne bi moglo priti do preglasovanj in blokad s strani občin ali območnih in drugih lobijev pokrajinskega tipa.

MOL-pokrajina bo lahko samostojno urejala vrsto nalog pomembnih za razvoj Ljubljane kot mesta in kot mestne občine, ki so predvidene kot pristojnosti pokrajine.

3.2 Slabosti in nevarnosti v primeru MOL-pokrajina

Bojazen, da se bodo težje urejale vsebine, ki teritorialno segajo tudi na sosednja območja, je po našem mnenju le delno upravičena oziroma navidezna. Take vsebine se bodo urejale v obliki medpokrajinskega ali medobčinskega sodelovanja na osnovi partnerskega odnosa in ne preglasovanja v korist le MOL ali pa drugih v pokrajini in ki bi bilo odvisno od večine in političnih dogovarjanj in pogojevanj v svetu občin, kar bo prisotno v pokrajinskih organih oziroma v pokrajinah, ki bodo sestavljene z več občin.

Obstaja realna nevarnost, da bo število in območje volilnih enot določeno tako, da bo neugodno za MOL. Podobno, kot je to že sedaj določeno za državne volitve, ko je območje MOL razdeljeno in posamezni tak razdeljeni del MOL združen z območji izven MOL.

Glede predvidoma manjše dovoljene primerne porabe, pravice do razvojnih in drugih sredstev itd., zaradi višjega indeksa razvojne ogroženosti MOL-pokrajine kot v primeru MOL znotraj večje pokrajine (osrednjeslovenske) je pomembno naslednje:

- naš predlog je, da se ta indeks izloči iz formule za izračun primerne porabe (uporabi se ga lahko le za pridobivanje sredstev za investicije in razvojne programe) in odpravi omejitev glede prihodkov;
- indeks razvojne ogroženosti za Pomurje, ki je najmanj razvito, je 169,6 in za Osrednjeslovensko regijo pa 9,8. To sicer pomeni, da je v primeru MOL-pokrajina še manjši, vendar ne more biti bistveno manjši. Ocena je, da nižji znesek za MOL-pokrajino od zneska za Osrednjeslovensko regijo pomeni, tudi manjši obseg razvojnih nalog in teritorija, ki jih je treba financirati. Poleg tega je možna rešitev tudi v iskanju finančnih in drugih virov za potrebe investicij in razvoja, v javno zasebnem partnerstvu in drugih oblikah;
- v primeru, da je MOL v Osrednjeslovenski regiji, obstaja nevarnost porabe večine razvojnih sredstev na območju izven MOL, ker so manj razvita od območja MOL.

4. Zaključek

Glede na vrsto in način uvedbe pokrajin in znane podatke je, v primeru sedaj določenih nadaljnjih postopkov na področju uvedbe pokrajin, za MOL boljša ali manj slaba rešitev, da je MOL istočasno tudi pokrajina, kot pa sestavni del večje pokrajine.

Znana so tudi stališča večine ostalih občin predlaganih za vključitev v Osrednjeslovensko pokrajino, ki podpirajo Mestno občino Ljubljana kot pokrajino, ker bi, kot navajajo, v drugačni obliki organiziranosti lažje uresničevali svoje razvojne usmeritve, saj bi bili nenazadnje deležni večjih možnosti za pridobivanje sredstev za razvoj. Ne glede na tako organiziranost pa ni bojazni, da ne bi skupnih razvojnih projektov, ki so širšega pomena izvajali na podlagi medsebojnega sodelovanja.

Regionalizacija Slovenije na štirinajst pokrajin po našem mnenju ni ustrezna, ker je število pokrajin preveliko. Po našem mnenju število pokrajin ne bi smelo presegati števila šest. Predlagano število pokrajin pomeni po našem mnenju prevelike stroške, ob enem pa ne zagotavlja kvalitetnejšega in dostopnejšega izvrševanja storitev uporabnikom, zaradi preskromnega in nedorečenega funkcionalnega vidika in popolnoma zgrešenega modela financiranja oziroma napačnega in pomanjkljivega finančno-materialnega vidika.

Navedeni razlogi za nestrinjanje s predlagano regionalizacijo po našem mnenju v zadostni meri opravičujejo predlog sklepa, da se postopek sprejemanja pokrajinske zakonodaje ustavi oziroma prekine in v pripravo spremenjene pokrajinske zakonodaje vključi strokovno in drugo zainteresirano javnost.

Marjana Grobelnik
vodja službe

Vojko Grünfeld
načelnik