

Strokovna komisija za pripravo pokrajinske zakonodaje
Vodja strokovne komisije
Izr. prof. dr. Boštjan Brezovnik

ZADEVA: Pritrdilno ločeno mnenje k predlogu pokrajinske zakonodaje

Spoštovani.

V nadaljevanju podajam pritrdilno ločeno neodvisno mnenje o predlogu pokrajinske zakonodaje v vlogi člana zadevne strokovne komisije. Pri tem želim izpostaviti, da sem pri svojem delu popolnoma neodvisen od posameznikov, interesnih skupin, podjetij in političnih strank, ki bi lahko imeli posreden ali neposreden interes v določenih rešitvah pokrajinske zakonodaje. Prav tako nisem osebno niti preko bližnjih sorodstvenih povezav na kakršen koli način povezan s potencialnimi koristmi proučevanih rešitev.

Pričujoče presoje in ocene temeljijo na javno dostopnih podatkih ter spoznanjih in lastnih dolgoletnih izkušnjah na velikih in manjših razvojnih projektih na lokalni in regionalni ravni. Pri tem izhajam iz temeljnih spoznanj ekonomske stroke ter priporočil dobrih praks. Fundamentalna izhodišča pričujočega ločenega neodvisnega mnenja pa velja iskati v obstoječih pravnih in ekonomskih razmerah ter v splošno sprejetih predpostavkah bodočega razvoja relevantnega okolja.

Izjemna dinamičnost okvirnih pogojev narodno-gospodarskega razvoja v poli-centričnem globalnem kontekstu nas sili k stalnemu odzivanju na spremembe, če želimo ohraniti doseženi nivo kakovosti življenja oz. ga celo povečevati v trajnem sozvočju z okoljem. Gre za zahteven in tvegan proces, ki potrebuje inovativne ljudi v učeči se družbi, ki bodo nenehno preizkušali nove rešitve, se vzpenjali po krivulji učenja ter istočasno razširjali svoje znanje in izkušnje. Samo na ta način lahko vzpostavimo relativno stabilen socio-ekosistem, ki bo podpiral uravnotežen gospodarski, družben in okoljski razvoj.

Glede na opisane okoliščine je očitno, da imamo opravka s fenomenom obvladovanja tveganj oz. natančneje z obvladovanjem negotovosti, za kar so tradicionalni modeli organiziranja ter procesov odločanja praviloma neprimerni. Slednji temeljijo na statičnih predpostavkah ter podlegajo težnji po oblikovanju nezlomljivih varovalnih rešitev. Tako na ravni posameznika, družine, gospodarskih družb, občin, regij, državne uprave in nad-nacionalnih integracij so se takšne rešitve že na srednji rok vedno izkazale kot iluzorne. V praksi je namreč nemogoče vzpostaviti nezlomljiv sistem, saj se bodo slej ali pojavila prikrite šibke točke, ki ga nenehno slabijo. Tovrstnemu tveganju pa so posebej izpostavljeni kompleksni sistemi na ravni države, ki so relativno oddaljeni od državljana.

Idejno rešitev za omejevanje zadevnega problema lahko najdemo v konceptu »antikrhkosti« (Taleb, 2012). V bistvu gre za posplošenje empiričnega dejstva, da sistemi bistveno lažje obvladajo naslednji izziv, če so nenehno izpostavljeni volatiliti, naključnim dogodkom oz. stresorjem ter istočasno sprejemajo negotovost in osebno odgovornost kot običajen pojav.

Z vidika miselnega modela antikrhkosti je korak v smeri regionalizacije pozitiven, ker vzpostavlja dodaten nivo koncentracije kritičnih človeških sposobnosti in finančnih virov (odpiranje novih opcij), istočasno pa zagotavlja konkurenčnost razvojnih idej v sozvočju z regionalnimi potenciali. Pri tem pa velja izpostaviti, da tudi prekomerna razdrobljenost regionalne organiziranosti ni primerna, zaradi

tveganja zagotavljanja kritičnih resursov. Prav tako smo se iz preteklih izkušenj naučili, da velike razlike v velikosti regionalnih enot prispevajo k povečevanju razlik med njimi (izčrpavanje resursov in priložnosti manjših).

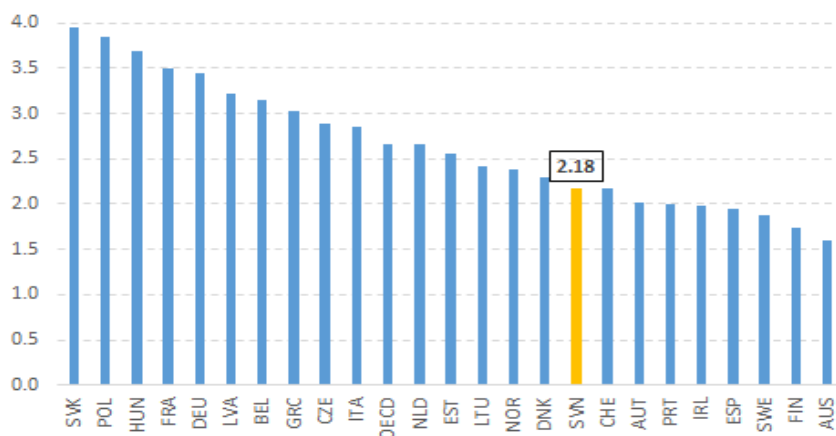
Ker so vsakovrstni modeli le miselni pripomočki v iskanju sprejemljivih rešitev, moramo v nadaljevanju najprej predstaviti usklajena pričakovanja naše družbe v daljšem obdobju. Pozoren pregled dokumenta »Strategija razvoja Slovenije 2030«, še posebej Vizije Slovenije pokaže, da si moramo zaslužiti uspeh in kakovostno življenje v zahtevnih socio-ekonomskih razmerah, predvsem s pomočjo učenja, inovativnosti, samozavesti, odprtosti, solidarnosti in strpnosti. Čeprav gre za spisek najbolj žlahtnih vrednot, ki jih nominalno verjetno podpira večina, nam že prvi signali gospodarske, politične, begunske ali druge krize pokažejo praviloma nagonsko reakcijo zapiranja sistemov in zanikanja nekaterih fundamentalnih vrednot.

Na ta način bi želel pokazati, da je uspeh projekta regionalizacije v največji meri odvisen od sprememb v načinu razmišljanja (mindset) državljanov ter še posebej lokalnih in regionalnih »voditeljev«. Pri čemer zgodovinske, politične in podobne nestrokovne diskusije že kažejo na visoko tveganje prevlade drobnih kupčij nad dolgoročnim interesom državljanov. Najmanj slab pristop, ki ga lahko uporabimo za zmanjšanje zadevnega tveganja že v fazi oblikovanja zasnov bodoče regionalne delitve, je upoštevanje dognanj ekonomske stroke, široko usklajevanih obstoječih strateških dokumentov in predvsem mednarodno priznanih načel, usmeritev ter priznanih metod za opredelitev števila in sestave socio-ekonomske funkcionalnih regij.

Opredelitev števila in sestave funkcionalnih regij je v osnovi strokovno vprašanje, ki mora zagotoviti ljudem razumljiv in praktičen instrument za trajno povečevanje kakovosti njihovega življenja. Ključen izziv je v predstavljanju tovrstnih optimizacijskih modelov, ki morajo temeljiti na izenačevanju ekonomskih kazalnikov oz. zapiranju razvojnih razlik na trajnostnih osnovah.

Na sledeči sliki lahko opazujemo razliko v bruto domačem proizvodu na prebivalca med območjem z 10% najvišjih vrednosti in območjem z 10% najnižjih vrednosti. Podatki iz leta 2016 kažejo sorazmerno ugoden rezultat za Slovenijo (2,18) v primerjavi z drugimi tranzicijskimi državami, ki so imele drugačno izhodiščno situacijo. Dva-kratnik razlike v BDP/preb. že sam po sebi signalizira potrebo po dodatnih ukrepih zmanjševanje razvojne ogroženosti s pomočjo instrumentov regionalizacije. Še pomembnejše pa je dejstvo, da mora model regionalizacije predvsem preprečevati povečevanje zadevnega pokazatelja v napovedanih procesih konsolidacije različnih industrij ter prenosa central gospodarskih družb v velike regionalne oz. mednarodne centre in/ali prenosa proizvodnih zmogljivosti v cenejše države.

Bruto domači proizvod na prebivalca – kazalnik najvišjih 10%/najnižjih 10%



Vir: OECD (2018).

Neprecenljivo vlogo usklajenosti v ciljih in delovanju regionalnih območij lahko ponazorim s praktičnim primerom strateške investicije Magna na območju Občine Hoče-Slivnica, ki je bila izvedena v rekordno kratkem času. Eden ključnih razlogov za uspeh je bilo usklajeno delovanje ad-hoc organizirane koordinacije med občinami na širšem območju, ki so v vlogi neformalnega sponzorja storile vse potrebno, da so pritegnile tako pomembno razvojno jedro za širše območje ter premagale ovire (včasih nezainteresiranost) centralne administracije. Pri tem bi kritičen bralec utemeljeno postavil tezo, da je regionalizacija mogoče nepotrebna, saj imamo primer, kjer so se občine »projektno« organizirale brez regionalnih struktur.

Zgoraj postavljeno tezo je mogoče ovreči z enostavnim dejstvom, da učinkovita razvojna strategija ne more temeljiti na ad-hoc organiziranju, ko dejansko zelo zainteresiran investitor »poganja« lokalne skupnosti. Zavedati se moramo, da je konkurenca za raznovrstne investicije in financiranje razvojnih programov med regijami v EU in še posebej na našem širšem območju izjemno visoka. To pa pomeni, da vsaka regija najprej izvede temeljito analizo svojih potencialov/omejitev ter pripravi regionalno in nacionalno usklajene razvojne dokumente v katerih pričakuje največje konkurenčne prednosti. Tovrstni dokumenti niso le zbirka dobrih želja, ampak predstavljajo dobro komuniciran konsenz regionalne skupnosti o potencialnih dejavnostih in pogojih njihovega razvoja, ki preprečuje konflikte interesov, ko se pojavijo konkretni investitorji. Istočasno je to ključen promocijski material oz. konkretna okvirna ponudba mednarodnemu trgu investorjev, ki pričakujejo paketne rešitve in aktivno podporo pri njihovi realizaciji. Istočasno mora takšna regionalna razvojna pisarna prvenstveno poskrbeti za aktivacijo in vpetost vseh regionalnih nosilcev znanja in drugih resursov oz. jih primerno pripraviti, še preden se pojavi povpraševanje.

V opisanih okoliščinah je regionalizacija predvsem v razvitih družbah neizbežna, če želimo uspešneje obvladovati vse večjo negotovost in sprostiti človeško ustvarjalnost ter tako povečati našo odpornost na kriz (antikrhkost). V tem procesu se spreminjajo tudi klasični modeli delovanja države pri realizaciji treh temeljnih ekonomskih funkcij: alokacija, redistribucija in razvoj. Pomembnejših premiki so najprej nastopili v okviru alokacijske funkcije, saj se je lokalna samouprava v skoraj treh desetletjih izkazala kot bolj informirana in posledično bolj učinkovita. Istočasno je postalo jasno, da lokalna samouprava praviloma nima zadostnih zmogljivosti niti motivacije, da bi začel prevzemati večjo odgovornost za razvojna vprašanja, ki so praviloma regionalnega značaja.

Odstopanje od tradicionalnega razumevanja ekonomskih funkcij centralne države utemeljuje tudi Evropska listina o lokalni samoupravi (MELLS), ki je postavila okvire za optimizacijo modela fiskalne decentralizacije. Njena tri osnovna načela (fleksibilnost, skladnost in avtonomnost) neposredno ustrezajo sodobnim (zahtevnejšim) okoliščinam iskanja lokalnih in regionalnih optimumov. Tako se spreminja tudi vloga lokalnega in regionalnega vodje, ki že dolgo ne more biti le učinkovit administrator javnega denarja in lokalnih/regionalnih potreb, ampak vizionarski komunikator in sponzor razvojno-podjetniških idej, ki razume globalne trende investicijskih tokov (s priložnostmi in nevarnostmi vred). Pri tem prihaja v ospredje načelo avtonomnosti vezano na razvojne kompetence regij, ki morajo biti sposobne identificirati, samostojno promovirati (med)regionalne razvojne potenciale ter celovito podpirati njihovo realizacijo.

Izkušnje iz razvitejših držav tudi pokažejo, da je potrebna učinkovita podpora regionalnih centrov s strani splošnih podpornih služb v večjih centrih, ki skrbijo za visoko kakovost skupnih storitev (npr. usklajenost s pravili EU, vzorci razpisne dokumentacije, obračuni, nadzor, enotno nastopanje na svetovnem trgu, marketinška infrastruktura, stalno izobraževanje o globalnih trendih in konkurenci itd.).

Predlagan model regionalizacije Slovenije na 10 pokrajin s posebnim statusom Mestne občine Ljubljana in Mestne občine Maribor je po mojem mnenju teoretično in praktično primerno utemeljen. Dodano vrednost predlagane rešitve pa vidim predvsem v odpiranju novih razvojnih opcij, kot so: (i) povečanje absorpcijske sposobnosti investicij, (ii) oblikovanja prirojenih in realističnih regionalnih razvojnih strategij, (iii) aktivne promocije na svetovnem trgu, (iv) nudenja storitvenih paketov za investitorje, (v) ozaveščanje in angažiranje lokalnih poslovnih partnerjev, (vi) ciljno komuniciranje z regionalno javnostjo v iskanju razvojnih konceptov.

Iz mojega kratkega pregleda osnovnih idej in nekaterih primerov pa želim povzeti predvsem sledeče:

- »Strategija Slovenije 2030« pravilno ugotavlja, da moramo posamezniki prevzemati vedno večjo odgovornost za ohranjanje in povečevanje kakovosti življenja.
- Model regionalizacije na 10 pokrajin s posebnim statusom Mestne občine Ljubljana in Mestne občine Maribor sledi strokovno utemeljenim principom in dobrim praksam za optimizacijo socio-ekonomskih pogojev prebivalcev na trajnostnih osnovah. Pri tem podelitev posebnega statusa mestnima občinama razporeja centralni razvojni impulz na dve središči.
- Regije so oblikovane okoli relativno močnih socio-ekonomskih gravitacijskih jeder, njihova velikost pa poskuša slediti kriteriju homogenosti (100.000-300.000 prebivalcev).
- Zadevna rešitev je skladna s sodobnim konceptom vzpostavljanja sistemov odpornejših na sodobne vire negotovosti (antikrhkost), istočasno pa lahko odpira ključne razvojne potencialne regij.
- Za sprejetje končne rešitve je ključna širša podpora državljanov, zato je sorazmerna preprostost in razumljivost modela dobro izhodišče za ozaveščanje ljudi.

doc. dr. Franjo Mlinarič

