



Univerza v Mariboru

Ekonomsko-poslovna fakulteta

Razlagova 14
2000 Maribor, Slovenija



Maribor, 01.10.2019

Strokovna skupina za pripravo pokrajinske zakonodaje
Izr. Prof. dr. Boštjan Brezovnik

Zadeva: *Pritrdilno ločeno mnenje glede predloga pokrajinske zakonodaje – fiskalna decentralizacija*

Spoštovani,

Kot član strokovne skupine za pripravo pokrajinske zakonodaje, podajam ločeno mnenje k predlogu skupine, pri čemer navedeno izražam kot moje osebno mnenje, mnenje, ki ga lahko zagovarjam kot strokovnjak s področja financ, predvsem javnih financ, s katerimi se ukvarjam že skoraj dve desetletji.

Načeloma pri financiranju lokalne samouprave zasledujemo alokacijsko funkcijo javnih financ, drugi dve funkciji, to je redistribucijsko in stabilizacijsko oz. razvojno pa prvenstveno prepuščamo centralnemu nivoju oblasti. Alokacijska funkcija je po svoji naravi ključna za učinkovito in ekonomično dobavo javnih dobrin, ki so v tem okviru definirane s pristojnostmi oz. prvenstveno zvedene na lokalne javne službe. V okviru tega smo se v preteklosti veliko ukvarjali tudi z optimalnim modelom fiskalne decentralizacije in mnoge podrobnosti, ki podpirajo mnenje v nadaljevanju je mogoče najti v literaturi kot Musgrave (1959), Oates (1972), Slavinskaite (2015), Tiebout (1956), Wagner (2007), Finžgar, Oplotnik (2013), Brezovnik, Oplotnik (2003), Olson (1969), Oplotnik, Brezovnik (2014), Brezovnik, Oplotnik et.al. (2019), itd.

Poleg navedene literature, se pri pisanju tega mnenja opiram še na MELLs (Evropsko listino o lokalni samoupravi) in njena ključna načela, ki med ostalim napotujejo na niz karakteristik in okvirjev, ki jih moramo zasledovati, če želimo doseči optimalno postavitev nižjih ravni upravljanja in predvsem zagotoviti ustrezno delujoč model fiskalne decentralizacije. V tem okviru bi izpostavil predvsem načelo fleksibilnosti, načelo skladnosti in načelo avtonomnosti. V kolikor upoštevamo navedena načela in jih uporabimo na modelu Slovenije, ugotovimo, da naj bi bile decentralizirane enote (bodisi občine, pokrajine ali dežele,...) predvsem čim bolj homogene, kar pomeni medsebojno podobne, da ne bi prihajalo do prevelikih razlik v njihovem delovanju razvitosti, učinkovitosti, predvsem pa v njihovi fiskalni kapaciteti – posledično pa tudi v njihovi sposobnosti izvajanja pristojnosti in zagotavljanja načela avtonomnosti ter skladnosti finančnih virov in njihove korelacije s potrebami in funkcijami. V tem smislu posledično sledimo tudi zadnjemu načelu MELLs, ki napotuje na načelo finančne izravnave za tiste decentralizirane enote, ki iz takšnih ali drugačnih razlogov ne uspejo slediti večini oz. povprečni decentralizirani enoti/enotam. Prav v tem okviru je njihova izhodiščna homogenost še kako pomembna, pri čemer gre predvsem za homogenost glede na lastnosti decentraliziranih enot (demografske, geografske, ekonomske, socialne, družbene...).

V preteklosti smo se namreč nemalokrat ukvarjali z (ne)homogenostjo slovenske nižje ravni upravljanja, to je občinami in njenimi (ne)enakostmi, ter poskušali model fiskalne decentralizacije (financiranja občin) nastaviti tako, da bi bil odstotek avtonomnosti in samozadostnosti čim višji, odstotek potrebne finančne izravnave in posledično njihove funkcionalne raznolikosti pa čim nižji. Glede na to, da vemo s kakšnimi viri razpolagamo, in da nam je vertikalna in horizontalna struktura možnih fiskalnih virov poznana, je po moji oceni najbolj optimalno temu slediti tudi pri ustanavljanju pokrajin v Sloveniji. Praktično to pomeni, da naj si bodo pokrajine čim bolj podobne, v smislu demografije, geografije, ekonomije in socialne/družbene komponente, pri čemer je seveda normalno, da bo njihova izhodiščna razvojna stopnja različna – zato bo tudi posledično nujna vpeljava mehanizma finančne izravnave, kot jo poznamo pri občinah v sedanjem sistemu.

V kolikor bomo namreč ustanavljali pokrajine, ki si po svojih lastnostih in fiskalni kapaciteti ne bodo podobne (kolikor je to pač seveda mogoče), bomo kmalu prispeli na polje, kjer ne bomo mogli več pričakovati njihovega učinkovitega delovanja, medsebojnega sodelovanja, pa tudi ne enakomernega in uravnoteženega razvoja Slovenije – kar je pa vseeno eden izmed pomembnih ciljev decentralizacije.

V tem smislu osebno zagovarjam model kjer se pojavlja pokrajina, ki najmanj odstopa od vzpostavljenega povprečja decentraliziranih enot, kar posledično pomeni model pokrajin, ki predvideva med 100.000 do 300.000 prebivalci in zagovarja središča mestnih občin in urbanih središč nacionalnega pomena kot ekonomsko in fiskalno vzdržnih gravitacijskih jeder, okoli katerih se oblikuje pokrajina/pokrajine

V okviru navedenega temu ustreza model pokrajin 10+2, kot predlagano, za katerega tudi podajam pritrdilno ločeno mnenje, saj predlagan model, glede na trenutno strukturo nam znanih in možnih virov financiranja ta model tudi v največji meri zagotavlja ustrezno fiskalno homogenost in pričakovano optimalno fiskalno kapaciteto decentraliziranih enot, ne zdi pa se mi primerno zagovarjati modelov, kjer bi bile katere izmed pokrajin bistveno različne od povprečja vseh decentraliziranih enot, bodisi nad ali pod navedenim okvirom.

Ob tem pričakujem, da se bo prenos pristojnosti na pokrajine osredotočil predvsem na prenos alokacijske funkcije, razvojno funkcijo pa pustil tam, kjer je po teoriji locirana. Razvojna komponenta nižjih ravni je sicer pomembna, vendar prvenstveno v okviru doseganja enakomernega razvoja vseh decentraliziranih enot (kar dosegamo s homogenimi enotami in mehanizmom finančne izravnave – razvojnim mehanizmom, da se doseže navedeni cilj).

Alokacijska funkcija bi po moji oceni morala biti osredotočena predvsem na prenos tistih pristojnosti, ki so bile že sedaj takšne, da so se nanašale na večje število občin in so se njihove meje prekrivale, predvsem v smislu izvajanja javnih storitev. Predvsem opravljanje lokalnih gospodarskih javnih služb in ostalih lokalnih javnih služb širšega dosega, je občinam znova in znova dokazovalo, da se morajo povezovati za doseg ekonomije obsega in optimalno upravljanje z infrastrukturo po kateri se te dobrine dobavljajo.

Prof. dr. Žan Oplotnik,

Priporočene reference in literatura:

- Besley, T., & Coate, S. (2003) Centralized versus decentralized provision of public goods: a political economy approach, *Journal of Public Economics*, 87(12), pp. 2611–2637.
- Boex J. (2009) Fiscal Decentralization and Intergovernmental Finance Reform as an International Development Strategy, IDG Working Paper, 6 (Washington DC: Urban Institute Center on International Development and Governance).
- Brezovnik, B. & Oplotnik, Ž. J. (2003) Fiskalna decentralizacija v Sloveniji – oris stanja, problematika in mednarodna primerjava (Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila).
- Brezovnik, B. (2008) Izvajanje javnih služb in javno-zasebno partnerstvo (Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor).
- Brezovnik, B., Oplotnik, Ž. J., Mlinarič, F., Padovnik, S.A., Finžgar, M.. Financing municipal tasks in Slovenia. *Hrvatska i komparativna javna uprava : časopis za teoriju i praksu javne uprave*, ISSN 1848-0357, 2019, god. 19, br. 2, str. 173-206, doi: 10.31297/hkju.19.2.1.
- Buchanan, J. M. (1965) An Economic Theory of Clubs, *Economica*, 32(125), pp. 1–14.
- Cheikbossian, G. (2008) Rent-seeking, spillovers and the benefits of decentralization, *Journal of urban economics*, 63(1), pp. 217-228.
- Finžgar, M. & Oplotnik, Ž. J. (2013) Comparison of Fiscal Decentralization Systems in EU-27 According to Selected Criteria, *Lex localis – Journal of Local Self-Government*, 11(3), pp. 651–672.
- Musgrave, R. A. (1959) *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy* (New York: McGraw-Hill).
- Oates, W. E. (1972) *Fiscal Federalism* (New York: Harcourt Brace Jovanovich).
- Olson, M. (1969) The Principle of Fiscal Equivalence: the Division of Responsibilities among Different Levels of Government, *The American Economic Review*, 59(2), pp. 479-487.
- Oplotnik, Ž. J. & Brezovnik, B. (2014) Načelo sorazmernosti virov financiranja z nalogami slovenskih občin (Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor).
- Sandler, T. & Tschirhart, J. (1997) Club theory: Thirty years later, *Public Choice*, 93(3-4).
- Seabright, P. (1996). Accountability and decentralisation in government: an incomplete contract model. *European Economic Review*, 40(1), PP. 61–89.
- Slavinskaite, N. (2015) Fiscal decentralization and economic theory, available at: https://recipp.ipp.pt/bitstream/10400.22/7968/3/04_A_Neringa%20Slavinskaite.pdf (2017).
- Tiebout, C. M. (1956) A Pure Theory of Local Expenditures, *Journal of Political Economy*, 64(5), pp. 416-424.
- Vlaj, S. (2004) *Lokalna samouprava: teorija in praksa* (Ljubljana: Fakulteta za upravo).
- Vo, D. H. (2009) Fiscal Decentralization in Vietnam – Lessons from selected Asian nations, *Journal of the Asia Pacific Economy*, 14(4), PP. 399–419.
- Wagner, R. (2007) *Fiscal Sociology and the Theory of public finance: An Exploratory Essay* (Cheltenham: Edward Elgar).
- Weingast, B. R. (1995) The economic role of political institutions: market-preserving federalism and economic development, *Journal of Law, Economics and Organisations*, 15(1), pp. 1–31.