

MINISTRSTVO ZA KOHEZIJO
IN REGIONALNI RAZVOJ

Kotnikova ulica 5
1000 Ljubljana

Datum: 21. 09. 2023

Štev.: 089/23

**ZADEVA: PREDLOG SPREMEMB ZAKONA O SPODBUJANJU SKLADNEGA
REGIONALNEGA RAZVOJA**

I. Uvodne ugotovitve

Spodbujanje razvoja manj razvitih območij v Sloveniji se je pričelo v letu 1971 z Zakonom o ukrepih za pospeševanje razvoja manj razvitih območij. Leta 1975 je bil sprejet Zakon o pospeševanju skladnejšega regionalnega razvoja, ki je zajemal manj razvita območja, manj razvita obmejna območja in območja v prehodnem obdobju. Nove spremembe zakona so bile sprejete v letu 1990, ko se na novo opredelijo demografsko ogrožena območja in gorsko-višinska območja. Novo različico Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, ki opredeljuje območja s posebnimi razvojnimi problemi in ekonomsko šibka območja, območja s strukturnimi problemi in visoko brezposelnostjo in razvojno omejevana območja in območja z omejitvenimi dejavniki je Državni zbor RS sprejel leta 1999 (Uradni list štev.: 60, dne 29.07. 1999). Ta zakon je bil z drobnimi popravki dopolnjen leta 2005 in 2011. Med pomembne neustrezne rešitve vseh dosedanjih zakonskih predlogov sodijo:

1. vse dosedanje različice zakonov imajo skupno slabost, ker naslavljajo skladen regionalni razvoj, ki pa ga brez uresničitve 143. členu Ustave RS, ki opredeljuje drugo raven samoupravnih lokalnih skupnosti – pokrajin ni mogoče učinkovito izvajati;
2. trenutno veljavni zakon, ki vpeljuje razvojne regije (6.člen) kot temeljne funkcionalne teritorialne enote za načrtovanje regionalne politike in izvajanje nalog regionalnega razvoja to pristojnost eksplicitno podeli zgolj državi in občinam (4. člen). To vrzel poskuša zakon reševati s številnimi organi na nivoju statističnih regij, ki so neke vrste posvetovalni organi brez izvršilnih pristojnosti in brez kazenske in materialne odgovornosti pri operativni

- izvedbi investicijskih projektov sofinanciranih preko instrumentov kohezijske politike;
3. kljub številnim spremembam in dopolnitvam zakonodaje skozi celotno obdobja kohezijske politike se osnovni nameni in cilji niso uresničili. Razvojne razlike med vzhodno in zahodno kohezijsko regijo, med posameznimi statistični regijami in znotraj statističnih regij na nivoju občin se ne zmanjšujejo ampak iz finančne v finančno perspektivo povečujejo;
 4. nespoštovanje načel endogene regionalne politike (3.člen) saj je večina razvojnih spodbud in ukrepov predpisana od zgoraj navzdol in zelo malo po načelu od spodaj navzgor. Večina lokalnih skupnosti lastne razvoj uresničuje po sistemu "vzemi ali pusti" kar predpisujejo evropski in državni uradniki;
 5. predpisi in postopki načrtovanja, implementacije, spremljanja in evalvacije programov in projektov so izjemno zastareli in neučinkoviti ter neekonomični;
 6. nejasno in pomanjkljivo definirane izvršilne pristojnosti regionalnih razvojnih agencij kot strokovnih institucij pri pripravi strateških in izvedbenih dokumentov.
 7. trenutno veljavni zakon se prvenstveno osredotoča na infrastrukturno pospeševanje razvoja, zelo malo pa se ukvarja z vsebinski pospeševanjem razvoja kamor prvenstveno sodi krepitev virov človeških sposobnosti in kompetenc ter inovacijskega potenciala v javnem in zasebnem sektorju;
 8. pomanjkljiv in neustrezen sistem indikatorjev razvojne ogroženosti na nivoju občin, razvojnih in kohezijskih regij.

II. Cilji in namen sprememb

1. Osnovni cilji in nameni spreminjanja ZSRR-2 morajo zagotoviti dolgoročnost in trajnost pri izvajanju politike skladnega regionalnega razvoja ne glede na oblike finančnih instrumentov.
2. Vsebinski cilji morajo ob načelih skladnega razvoja slediti načelom endogenosti, uravnoveženost/trajnosti in razvojni odličnosti pri podpori posameznim program in projektom.
3. Med pomembne cilje sodi širitev nabora ukrepov, ki bodo namenjeni doseganju razvojne odličnosti.
4. Organizacijski cilji morajo re definirati vlogo kohezijskih, razvojnih regij, regionalnih razvojnih agencij, lokalnih skupnosti, gospodarstva in civilne družbe.
5. Med pomembne cilje, ki jim je pri spremembi zakonodaje potrebno slediti, so povezani s primeri obstoječih dobrih praks.

III. Utemeljitev predlaganih sprememb

Cilj 1

Trenutno veljavna zakonodaja se prvenstveno osredotoča na načela evropske kohezijske politike in iz nje izhajajočih normativnih predpisov. Potrebe po

skladnem razvoju znotraj države pa so in bodo obstajale tudi takrat, ko instrumentov evropske kohezijske politike za Slovenijo več ne bo na voljo. **(v proračunu RS je potrebno zagotoviti cca 800 milijonov eurov za sedem letno finančno obdobje, ki so namenjeni program in projektom, kjer so nosilke in sofinancerke projekta občine).**

Cilj 2

Dosedanje izkušnje pri izvajanju programov in projektov kažejo, da so razvojni projekti redko celostno zasnovani in ne zasledujejo načel uravnoveženega/trajnostnega razvoja (Slika 1), ki so opredeljena v 2. členu ZSRR-2. Ob ekonomskem imperativu, ki mora skrbeti za čim višjo bruto dodano vrednost je potrebno upoštevati okoljsko vzdržnost, ki mora prihodnjim generacijam zagotoviti podobne razvojne priložnosti kot jih imajo sedanje. Sočasno z ekonomskim in okoljskim imperativom je potrebno slediti tudi socialnemu, ki mora zagotoviti kakovosten nivo javnih storitev in dobrin. Hkrati je potrebno k prvim trem imperativom dodati še četrtega – etičnega, ki zagotavlja, da se vsi trije predhodni dosegajo na etični način. Za dvig kakovosti projektov je potrebno dopolniti 15. člen ZSRR-2. Hkrati pa je potrebno k zakonu sprejeti tudi uredbo, ki bo enoznačno opredeljevala kvalitativne in kvantitativne kazalnike, ki jih mora izpolnjevati posamezni projekt **(zakon oziroma podzakonske akte je potrebno dopolniti z manjkajočimi merili za kakovost programov in projektov in elevacijskimi indikatorji za analizo učinkov).**



Slika 1: Načela uravnoveženega razvoja

Cilj 3

Pomembna pomanjkljivost obstoječega zakona in njegovih podzakonskih predpisov je njegova enostranskost ukrepov. Večina ukrepov je namenjena INFRASTRUKTURNEMU pospeševanju razvoja. Zelo malo pa je ukrepov, ki so

namenjeni VSEBINSKEMU pospeševanju razvoja. Najpomembnejši cilj, ki ga mora Slovenija v prihodnje dosegati je povezan z doseganjem RAZVOJNE ODLIČNOSTI (Slika 2) temelječe na zagotavljanju permanentnega sistema pospeševanja vseh vrst invencij in inovacij ob hkratni krepitvi virov človeških sposobnosti (**znanja in kompetence v vseh treh generacijskih obdobjih**).



Slika 2: Razvojna odličnost

Cilj 4

Zakon v 4.členu eksplicitno podeli pristojnost za načrtovanje regionalne politike in izvajanje nalog regionalnega razvoja državi in občinam. V 6.členu vpeljuje razvojno regijo in številne organe na nivoju razvojnih regij, ki so neke vrste posvetovalni organi brez izvršilnih pristojnosti in brez kazenske in materialne odgovornosti pri operativni izvedbi investicijskih projektov sofinanciranih preko instrumentov kohezijske politike. Hkrati obstajata na nivoju kohezijskih regij še njuna sveta, ki bi naj bila ključna sogovornika z državo pri usmerjanju ukrepov na nivoju razvojnih regij. Realno in objektivno pa o ukrepih in njihovi implementaciji ODLOČATA IZKLJUČNO DRŽAVA IN OBCINE. Ker do uveljavitve pokrajnin nobeden od organov na nivoju razvojnih in kohezijskih regij ne more prevzemati materialnih in kazenskih odgovornosti pri izvajanju politik in implementaciji projektov je v 3. členu zakona smiselno regijske projekte dodatno poimenovati in sicer:

- občinski projekt nacionalnega pomena (npr. višješolsko izobraževalno središče);
- občinski projekt regionalnega pomena (npr. podjetniški inkubator);
- medobčinski projekt (mreža malih čistilnih naprav);
- občinski projekt širšega pomena (gasilski dom).

Za zagotavljanje večje reprezentativnosti razvojnih interesov ostalih nosilcev razvoja (zasebni, javnih, civilno družbenih) pa je potrebno dopolniti 2. člen ZSRR-2 in v uredbi natančneje opredeliti njihove legalne in legitimne pristojnosti. Še zlasti to velja za regionalne razvojne agencije, ki so ključni akter v procesih načrtovanja, spremljanja ter izvajanja regionalne politike v vseh njenih fazah.

Cilj 5

Nujno se je potrebno izogniti vsem spremembam, ki težijo k regionalni centralizaciji in želijo ukinjati obstoječa delujoča Območna razvojna partnerstva in mrežne regionalne razvojne agencije v večjih statističnih regijah (11. 17. 18. člena ZSRR-2). Dosedanja centralizacija države in nesorazmernost izvajanja skladnega regionalnega razvoja se kaže v izjemni demografski krizi, v pospešenem staranju prebivalstva, begu možganov in praznjenju določenih naselij in ponekod celo delov regij. Zato je s spremembami zakona potrebno posebno pozornost in konkretne ukrepe nameniti obmejnim in problemskim območjem (24., 26., 27. in 29. člena ZSRR-2).

Direktor:

doc. dr. Štefan Čelan

