

Ljubljana, Maribor, 3. oktober 2019

**ZADEVA: PRITRDILNO LOČENO MNENJE K PREDLOGU POKRAJINSKE ZAKONODAJE - UPRAVNA  
DECENTRALIZACIJA**

Spoštovani,

kot člani strokovne skupine za pripravo pokrajinske zakonodaje podajamo pritrdilno ločeno mnenje k predlogu pokrajinske zakonodaje s področja upravne decentralizacije.

Uvodoma moramo opomniti, da lokalna samouprava, upošteva določilo 3. člena Evropske listine lokalne samouprave, označuje pravico in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona urejajo in opravljajo bistveni del javnih zadev v okviru svojih nalog in v korist lokalnega prebivalstva. Samouprava tako temelji na ideji, da naj bi prišel vsak posameznik in vsaka družbena skupina do besede in vpliva v stvareh, ki se nanašajo na njihove interese in koristi, da torej o zadevah odločajo tisti, ki se jih zadeve tičejo (Grafenauer, 2000). Samouprava tako v širšem smislu pomeni, da neki krog interesentov sam opravlja s svojimi nalogami. Samouprava je v tem, da se neki krog poslov opravlja po ljudeh tiste organizacije, ki je na teh poslih neposredno zainteresirana, ne pa od centralne vlade ali od nje podrejene uprave (Pitamic, 1996). V širšem smislu pa je podrejena pojmu demokracije, saj odraža zahtevo prebivalcev nekega področja, da lahko sami odločajo o vprašanih, ki jih neposredno zadevajo (Vrban, 1995).

Izhajajoč iz navedenih določil 3. člena Evropske listine lokalne samouprave je temeljni namen decentralizacije zasledovanje koristi lokalnega prebivalstva, pri čemer pa je pomembno, da naj, kot to določa 4. člen Evropske listine lokalne samouprave, javne naloge po možnosti izvajajo tiste oblasti, ki so državljanom najbližje, dodelitev naloge drugi oblasti pa mora biti utemeljena z obsegom in naravo take naloge in zahtevami za učinkovitost in gospodarnost. Upošteva slednje je vprašanje prenosa pristojnosti in nalog na drugo raven lokalne samouprave vsebinsko povezano s teritorialno in še posebej fiskalno decentralizacijo. V okviru slednje je, upošteva temeljna načela (fleksibilnosti, skladnosti in avtonomnosti virov financiranja) Evropske listine lokalne samouprave, potrebno stremeti k zagotovitvi učinkovitega sistema financiranja pokrajin, kar pa terja ustanovitev (kolikor je mogoče) čim bolj homogenih teritorialnih enot. Slednje je pomembno tudi z vidika upravne decentralizacije saj se le z ustanovitvijo homogenih teritorialnih skupnosti (pokrajin) lahko zagotovi učinkovit prenos upravnih funkcij z države na pokrajine oziroma z občin na pokrajine. Pri ustanovitvi izrazito nehomogenih teritorialnih enot (pokrajin) lahko tvegamo, da manjše teritorialne skupnosti (pokrajine) ne bodo sposobne izvrševati prenesenih pristojnosti in nalog oziroma velike teritorialne skupnosti (pokrajine) ne bodo izkoristile administrativnega potenciala v zadostni meri. Ob navedenem moramo opomniti, da lahko ustanovitev velikih pokrajin, ki bi po številu prebivalcev bistveno odstopala od drugih, vodi v (dejansko) centralizacijo znotraj decentralizirane lokalne skupnosti (pokrajine).

Pri prenosu upravnih funkcij gre predvsem za prenašanje treh temeljnih funkcij, in sicer: izvrševanja, odločanja in kontrole. Omenjene funkcije je možno prenašati v različnem obsegu in od tega obsega je odvisna tudi stopnja decentralizacije upravnih sistemov. V primeru nizke stopnje decentralizacije se lahko prenese le funkcije izvrševanja, v primeru visoke stopnje decentralizacije pa se prenesejo na nižje ravni funkcije izvrševanja in odločanja, poleg tega pa tudi del funkcije kontrole. Ni pa možno prenesti vseh treh funkcij v celoti, kajti njihov prenos v celoti ne bi pomenil več decentralizacije sistema, ampak njegov razpad in nastanek novih centraliziranih sistemov. Upošteva navedeno se lahko doseže zadostna (visoka) stopnja upravne decentralizacije zgolj v decentraliziranih teritorialnih enotah (pokrajinah), ki bodo imele, po priporočilih Sveta Evrope najmanj 100.000 prebivalcev.

Upravna decentralizacija ni samo tehnični proces, ampak ima večkrat tudi izrazit interesni naboj. Od uresničevanja interesov sta odvisna tudi vrsta in obseg decentralizacije. Tako lahko pri decentralizaciji upravnih sistemov razlikujemo upravno-tehnični in interesni vidik. Cilj prvega je doseči čim večjo racionalnost in učinkovitost upravljanja, cilj drugega vidika pa je povečati možnost uveljavljanja interesov njegovih nosilcev. Pri izvedbi decentralizacije pa se omenjena vidika medsebojno prepletata. Omenjena izhodišča decentralizacije upravnih sistemov so temelj razmerja med lokalno samoupravo in upravno decentralizacijo. Temeljni cilj upravne decentralizacije je zagotoviti učinkovit in racionalen upravni proces, pri lokalni samoupravi pa so interesi neposredni temelj decentralizacije upravnega sistema. Omenjeni interesi so bistveni element pojma lokalne samouprave, ki se oblikuje kot teritorialni upravni sistem na ožjem območju prav iz razlogov zadovoljevanja interesov, ki izhajajo iz skupnih potreb. Z vidika prenosa funkcij v okviru upravne decentralizacije gre pri lokalni samoupravi najprej za prenos funkcije odločanja (o interesih), čemur logično sledi tudi prenos funkcije izvrševanja teh odločitev. Praviloma se z omenjenima funkcijama prenese tudi del kontrole, ki se neposredno nanaša na izvajanje prvih dveh funkcij, del kontrole, ki naj zagotovi usklajeno delovanje vseh enot lokalne samouprave, pa se zadrži v centru (Trpin, 1998: 186).

Ob navedenem moramo opomniti na tri temeljne funkcije upravnih sistemov teritorialnih skupnosti (pokrajin), in sicer: regulatorno, servisno ter pospeševalno. Ob regulatorni, ki zajema izdajanje originarnih in derivativnih abstraktnih pravnih aktov ter njihove uporabe na konkretnih življenjskih situacijah z izdajo konkretnih pravnih aktov, sta ravno tako vsebinsko pomembni: servisna, ki zajema zagotavljanje javnih dobrin in javnih storitev v okviru izvajanja gospodarskih in negospodarskih javnih služb ter pospeševalna, ki zajema sklop različnih ukrepov usmerjenih k pospeševanju razvoja na nekaterih področjih in območjih. Ob presoji obstoječega obsega pristojnosti in nalog lokalnih skupnosti lahko sklenemo, da prednjači servisna funkcija, iz česar izhaja, da je potrebno v okviru upravnih sistemov pokrajin za učinkovito izvajanje storitev pokrajinskih javnih služb vzpostaviti ustrezen upravni sistem z zadostnim številom strokovno usposobljenih javnih uslužbencev.

Upošteva je navedeno ocenjujemo, da je model ustanovitve homogenih pokrajin, ki predvidevajo med 100.000 in 300.000 prebivalcev, ki se ob mestnih občinah oblikujejo okoli urbanih središč nacionalnega pomena (administrativnih središčih) z vidika upravne decentralizacije ustrezna. V skladu z navedenim pritrjujemo k predlogu ustanovitve 10 pokrajin s posebnim statusom Mestne občine Ljubljana in Mestne občine Maribor in ocenjujemo, da bo s takšno teritorialno členitvijo dosežen temeljni namen in cilj uvedbe pokrajin, to je učinkovito in pregledno upravljanje in zagotavljanje kakovostnih storitev za lokalno in regionalno prebivalstvo ter zagotavljanje skladnejšega regionalnega razvoja.

S spoštovanjem,

izr. prof. dr. Gorazd Trpin

prof. dr. Rajko Pirnat

izr. prof. dr. Senko Pličanič

izr. prof. dr. Borut Holcman

doc. dr. Mitja Horvat

izr. prof. dr. Aleš Ferčič

doc. dr. Iztok Rakar

izr. prof. dr. Boštjan Brezovnik

#### Literatura:

Grafenauer, B. (2000) *Lokalna samouprava: teritorialno-organizacijske strukture* (Maribor: Pravna fakulteta Univerze v Mariboru).

Pitamic, L. (1996) *Država* (Ljubljana: Pravna obzorja).

Vrban, D. (1995) *Država i pravo* (Osijek: Pravni fakultet Osijek).

Trpin, G. (1998) Upravna teritorializacija, v: Ribičič, C. (ur.) *Regionalizem v Sloveniji* (Ljubljana: ČZ Uradni list RS).