

Neka pitanja decentralizacije u Sloveniji

Gorazd Trpin*

Božo Grafenauer**

UDK 352/353 (497.4)

Pregledni znanstveni rad

Primljeno: 2. 3. 2002.

Prihvaćeno: 20. 4. 2002.

Kakav će se model upravljanja javnim poslovima - centralistički ili decentralistički - uspostaviti u Sloveniji ubuduće, ovisno je o tome kako će se izvesti neki projekti za koje možemo reći da su tijesno povezani s pitanjima decentralizacije. To je: da li će se i kakve će se donijeti promjene Ustava Republike Slovenije, kako će se izvesti reforma državne uprave i kako će se u praksi realizirati nastojanja na uvažavanju uskladenoga regionalnoga razvoja.

Ključne riječi: Slovenija, Ustav, lokalna samouprava, decentralizacija, regionalizam

Uvod

U svim suvremenim državama pored "centralnih" organa koji svoje zadaće obavljaju za područje cijele države, postoje i "necentralni" organi koji su nadležni za obavljanje poslova iz svojega radnoga djelokruga na određenom užem području države. Pri tomu polazimo

* Dr. sc. Gorazd Trpin, profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Ljubljani

**Dr. sc. Božo Grafenauer, docent Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mariboru

od tvrdnje da postoje neki opći interesi svih državljana, ali da postoje i "uži" posebni interesi (lokalni interesi). Kako "centralna" vlast ne može utvrditi i spoznati te zadovoljiti svu raznolikost interesa i potreba državljana, "prepušta" stanovnicima odnosno njihovim zajednicama na određenim područjima skrb za njihove posebne - lokalne interese. Zapravo, u tomu je bit ideje decentralizacije. Doduše, kada govorimo o centralizaciji i decentralizaciji, postoji mogućnost više pristupa (riječ je o pojmovima čiji je sadržaj uvijek potrebno obrađivati u vezi s društvenom stvarnošću u svakoj pojedinoj državi), a u realnom životu među njima postoji cijeli niz mogućih kombinacija. Zapravo, organizirati javnu upravu, prije svega državnu upravu i lokalnu samoupravu, znači naći pravu kombinaciju između ideje upravne centralizacije i decentralizacije. Pri tomu je uspostava određene ravnoteže danas jedno od najvažnijih pitanja djelovanja i organizacije svake države.

Općenito možemo utvrditi kako je u suvremenim državama na određenim područjima njihova djelovanja potreban centralizam (neometano življenje i povezanost svih dijelova društva uvjetuje visok stupanj jedinstvenosti, usklađenosti u organizaciji svih oblika aktivnosti modernoga društva; svaki sustav, dakle i država, za osiguravanje svoje opstojnosti zahtijeva određeno usredotočenje, povezanost i koordiniranje javnih zadaća...), a na drugoj strani na nekim je područjima neometano i normalno izvršavanje zadaća moguće u okviru organizacijskoga načela koji nazivamo decentralizacijom. U najširem smislu decentralizacijom označujemo svako slabljenje neposrednoga utjecaja određenoga centra nekoga organiziranog sustava na dijelove toga sustava. Tako je teritorijalna jedinica na koju se prenose zadace u određenom smislu i opsegu podvrgnuta utjecaju koji proizlazi iz te jedinice, dakle različitom od centralne državne uprave. Tako u navedenom smislu decentralizacija prije svega ima politički prizvuk, odnosno prikazuje nam se kao pitanje političke prirode. Na drugi način moguće je na pitanje centralizacije i decentralizacije gledati i sa stajališta da se kod obje prije svega radi o organizacijskom načelu glede načina odlučivanja o zadaćama, izvršavanju zadaća i nadzoru nad njihovim izvršavanjem, te o pitanjima centralizacije i decentra-

lizacije ne možemo a priori govoriti u političkom smislu, kako se to često čini.

Pojmom decentralizacije upravnih sustava često obuhvaćamo prenošenje funkcija iz centra sustava na njegove pojedine dijelove. Pri tomu je riječ o prenošenju njihovih triju temeljnih funkcija: odlučivanja, izvršavanja i kontrole. Funkcije možemo prenositi u različitom opsegu i o tomu ovisi stupanj decentralizacije upravnih sustava. U slučaju niskoga stupnja decentralizacije prenosimo samo dio funkcije izvršavanja, dok u slučaju visokoga stupnja decentralizacije možemo u cijelosti prenijeti funkcije odlučivanja i izvršavanja, a pored toga i dio funkcije kontrole. Ne možemo, pak, prenijeti sve tri funkcije u cijelosti, jer njihov cjelokupan prijenos ne znači više decentralizacije sustava, već njegov raspad i nastanak novih centraliziranih sustava.

Decentralizacija upravnih sustava kreće se od relativno maloga prijenosa funkcije izvršavanja do skoro cjelokupnoga prijenosa svih funkcija, osim dijela kontrole koji u tom slučaju djeluje kao njegovo posljednje vezivno tkivo. Pri tomu decentralizacija nije samo neka vrsta tehničkoga procesa, već više puta može u sebi nositi izrazite vrijednosne elemente, odnosno interesni naboj. O ostvarivanju interesa ovisni su i opseg i vrsta decentralizacije, jer njihova veća ili manja prisutnost neposredno utječu na izbor među njenim različitim mogućim modelima. Tako decentralizacija upravnih sustava ima dva različita gledišta: upravnotehničko i interesno. Cilj prvoga je postizanje što veće racionalnosti i djelotvornosti upravljanja, dok je cilj drugoga gledišta povećati mogućnost upravljanja interesa njihovih nositelja. Pri samoj izvedbi decentralizacije oba se gledišta prepleću, u idealnim slučajevima čak prekrivaju, a u manje idealnim slučajevima međusobno se isključuju. Koje će gledište u pojedinim slučajevima prevagnuti, ovisi o temeljnoj vrijednosti odluke čije ciljeve pratimo. Ako prvenstveno želimo uvažavanje interesa, upravna racionalnost morat će mu se podrediti, i obrnuto, ako želimo upravnu racionalnost, uvažit ćemo je i na račun uvažavanja interesa.

Spomenute polazne točke decentralizacije upravnih sustava temelj su odnosa između upravne decentralizacije i lokalne samouprave.

Osnovni cilj upravne decentralizacije (u starijoj literaturi možemo je naći i pod pojmom upravne dekoncentracije)¹ jest osigurati djelotvoran i racionalan upravni proces. Primjenjuje se iz jednostavnoga razloga: pojedine dijelove upravnoga procesa, naime nije moguće djelotvorno i racionalno izvesti u središtu upravnoga sustava, zato se prenose na dijelove sustava tako nastaje decentralizirani sustav. U pogledu funkcija upravnoga sustava valja spomenuti dio upravnoga procesa: funkciju izvršavanja - u upravnoj decentralizaciji riječ je o prijenosu odnosno decentralizaciji te funkcije, ali ne i funkcije odlučivanja i nadzora koje su, u načelu, u cijelosti zadržane u središtu sustava. Vrijednosno odlučivanje u tom se slučaju odvija u središtu sustava, što ne treba shvatiti potpuno apsolutno, jer i pri odlučivanju u okviru funkcije izvršavanja možemo naći pojedine vrijednosne premise, ali su njihov broj i njihova intenzivnost u usporedbi s drugim dvjema funkcijama relativno mali.

¹ Pod pojmom centralizma mislimo na usredotočenje obavljanja upravnih zadataka u centralnim organima, odnosno na potpunu ovisnost o centru - izvođenje preko neposrednih "direktiva" i pod kontrolom centralnih - najviših organa uprave. O upravnoj centralizaciji (ili tzv. krutom centralizmu) u najčistijem i najstrožem obliku mogli bismo govoriti samo u slučaju kada bi za cijelu državu postojao samo jedan jedini državni ured u kojem bi bila koncentrirana sva javna uprava. To u praksi nije moguće - zato se u svakoj suvremenoj državi, u većoj ili manjoj mjeri, pojavljuje ideja decentralizacije. Decentralizacija je u okviru uprave ili javne uprave moguća na dva načina, i to: 1. administrativna decentralizacija i 2. decentralizacija preko (uz pomoć) samoupravnih lokalnih jedinica (za ovu posljednju možemo reći da je prava decentralizacija, odnosno decentralizacija u užem smislu). Često se u teoriji za upravnu odnosno administrativnu decentralizaciju rabi termin dekoncentracija, kojim se označuje izvođenje zadataka u okviru državnih upravnih organa na lokalnoj razini koji su u "službeničkoj" podređenosti prema centralnoj upravi, a za decentralizaciju preko samoupravnih lokalnih zajednica termin decentralizacija, kojim se označavaju zadaci lokalne uprave koje obavljaju lokalne jedinice s priznatom javnopravnom osobnošću, a obavljaju ih preko organa koje su odredili (izabrali) stonovnici užega područja. Općenito važi da su dekoncentrirani organi državne uprave bitno drukčiji i "podređeniji" centralnoj državnoj vlasti nego što su to organi lokalne samouprave i njihove odluke. Decentralizacija i dekoncentracija imaju - tehnički gledano - zajednički element: u oba je primjera riječ o prijenosu zadataka od centralnih organa na druge "uže vlasti". Pri tomu možemo reći da dekoncentracija predstavlja neki međustupanj i s jedne strane znači odmak od centralizacije, a s druge se strane približava decentralizaciji. Naime, i za dekoncentraciju, što neosporno vrijedi za decentralizaciju po samoupravama, karakteristična je određena distanciranost od centrale i "približavanje javne uprave stanovništvu". Zbog toga je dekoncentracija više puta i prijelazni stadij i dobra priprema faza za decentralizaciju, jer je mnogo lakše prenijeti predmete na samoupravne organe iz lokalnih državnih upravnih organa nego neposredno s centralnih državnih upravnih organa.

Sasvim je drukčija situacija u lokalnoj samoupravi, gdje su interesi neposredan temelj decentralizacije upravnoga sustava. Oni su bitan element samoga pojma lokalne samouprave koji se oblikuje kao teritorijalni upravni sustav na užem području upravo radi ostvarivanja interesa koji proizlaze iz nužnosti zadovoljavanja zajedničkih potreba koje uvjetuje suživot određenoga broja ljudi na zajedničkom prostoru. U pogledu prijenosa funkcija u svezi s decentralizacijom u lokalnoj samoupravi u prvom je redu riječ o prijenosu funkcije odlučivanja (o interesima), čemu logično slijedi i prijenos funkcije izvršavanja tih odluka. U pravilu se zajedno s te dvije funkcije prenosi i dio nadzora koji se neposredno odnosi na izvođenje prvih dviju funkcija, dok se dio nadzora koji treba osigurati usklađeno djelovanje svih jedinica lokalne samouprave u okviru države zadržava u središtu.

Upravna decentralizacija i lokalna samouprava imaju tako dva dosta različita ishodišta kojih moramo biti svjesni i koji nam moraju biti jasni prilikom njihova oblikovanja. Teškoća je u tomu što u tom procesu ne mogu izbjeći jedna drugu, jer se u cijelosti gledano uvijek oblikuju na istom prostoru i u svezi s istim ljudima. Glede toga može se pored funkcionalnoga prepletanja prepletati i institucionalno, što znači da jedna institucija može uvoditi zadaće druge institucije te se na taj način izvođenjem te svoje funkcije u nju i neposredno uključiti. To u načelu znači da odvojena i neovisna institucija obavlja određene funkcije po pravilima druge institucije i tako postaje njezin funkcionalni (ali ne i organizacijski) dio.

Je li promjena Ustava Republike Slovenije osnova i uvjet za provedbu decentralizacije

U Sloveniji se u ovom trenutku odvija nekoliko važnih projekata za koje možemo reći da su tijesno povezani s pitanjima decentralizacije:

- započeo je postupak za promjenu Ustava Republike Slovenije,

- u zaključnoj je fazi prihvaćanje zakonodavstva u okviru reforme državne uprave,
- uspostavljen je institucionalni okvir kao osnova za realizaciju nastojanja za uvažavanjem usklađenoga regionalnoga razvoja.

Pored Vlade Republike Slovenije još je nekoliko drugih predlagača (poslanika) u 2001. godini predložilo početak postupka za promjenu Ustava Republike Slovenije. Tako su podneseni prijedlozi za više izmjena ustavnoga teksta, a glavno mjesto u tomu imaju one predložene promjene koje su potrebne radi uključivanja Republike Slovenije u Europsku uniju i druge oblike međunarodnoga povezivanja i suradnje. Pored tih izmjena, koje su prioritetne i za čiju je potrebnost postignut visok stupanj političke suglasnosti, po našem mišljenju najviše će pozornosti i rasprave biti posvećeno izmjenama koje se odnose na uređenje određenih pitanja na području državnoga uređenja i lokalne samouprave. Među njima su i izmjene koje bi trebale odrediti obveznu uspostavu pokrajina kao širih samoupravnih lokalnih jedinica za obavljanje lokalnih poslova širega značenja i za obavljanje zakonom određenih poslova regionalnoga značenja. Prema navodima predlagača to bi trebalo omogućiti regionalizaciju Slovenije koja je nužna za dogradnju lokalne samouprave, za decentralizaciju državnih zadataka i uvažavanje načela supsidijarnosti, a i radi predviđenoga ulaska Slovenije u Europsku uniju. Predložene su i izmjene koje bi trebale omogućiti da država zakonom prenese na samoupravne lokalne jedinice (općine, pokrajine) obavljanje pojedinih zadataka iz državne nadležnosti.

Dakle, predložene promjene na području lokalne samouprave trebale bi promijeniti sadašnja specifična ustavna rješenja koje između ostaloga neposredno utječu na to da u Sloveniji još nisu formirane šire samoupravne lokalne jedinice - pokrajine te da općine u Sloveniji ne obavljaju nikakve od države prenesene nadležnosti:

- Naime, Ustav Republike Slovenije postavlja prilično oštru granicu između državne vlasti i lokalne samouprave jer određuje da se u općini u pravilu obavljaju samo zadaće lokalne

samouprave, a država na nju može prenijeti državne zadatke samo ako se općina s time slaže (140. članak Ustava). Država tako mora - pored ustavnoga uvjeta da za ostvarivanje zadaća mora osigurati sredstva - za prijenos pojedinih zadaća imati i prethodnu suglasnost općine, što u biti znači da se država o prijenosu zadaća iz državne nadležnosti mora "pogađati" sa svakom općinom posebno te da obavljanje zadataka koje je država željela odnosno bila spremna prenijeti na općine ovisi o odlukama u svakoj pojedinoj općini (njih u Sloveniji sada ima 192).

- Za šire samoupravne lokalne jedinice (pokrajine) prema važećem ustavnom uređenju karakteristično je da su to dobrovoljni oblici povezivanja koje Ustav dopušta, a ne "naređuje", jer nastaju na temelju odluke odnosno sporazuma općina, a država zatim sporazumno s njima na njih prenosi određene poslove iz svoje nadležnosti (143. članak Ustava). Prema važećem ustavnom tekstu općine se samostalno odlučuju o povezivanju u jedinice za utvrđivanje i obavljanje lokalnih poslova širega značenja. U sporazumu s njima država na njih prenosi određene poslove iz svoje nadležnosti u njihovu izvornu nadležnost i određuje njihovo sudjelovanje pri nekim poslovima iz svoje nadležnosti. Navedene odredbe u određenom su smislu kočnica koja otežava ili čak onemogućuje decentralizaciju državnih poslova. Zbog velikoga broja općina malih mogućnosti državom sada nije moguće upravljati drukčije nego centralistički - zadržavajući nadležnosti i sredstva u središtu.

Bit predloženih ustavnih izmjena na obrađenom području i njihovo ishodište jest u tome da bi lokalne jedinice trebale predstavljati osnovnu strukturu države, što ne može biti u rukama općina, već države same. Da bi lokalne jedinice mogle nastati, potrebno je, prema navodima predlagača (Vlade), izmijeniti važeći ustavni tekst koji je sustavna kočnica njihova stvarnoga nastanka. Novim bi se tekstom odredilo da se lokalne jedinice utemelju zakonom kao šire samoupravne lokalne jedinice za obavljanje lokalnih poslova širega znače-

nja i za obavljanje zakonom određenih poslova regionalne važnosti. Pored toga Ustavom bi se još jasno navelo da država zakonom može na samoupravne lokalne jedinice (općine i pokrajine) prenijeti obavljanje pojedinih poslova koji su u državnoj nadležnosti, ali im za to mora osigurati i sredstva.

Pokrajine bi obavljale tri kategorije zadataka: lokalne poslove odnosno zadaće širega značenja, zadaće regionalnoga značenja, i zadaće državne uprave, prenesene na pokrajine. Lokalni poslovi širega značenja izvorne su zadaće pokrajina, posebice na području komunalne infrastrukture i komunalnih usluga koje idu i preko granica općina i preko mogućnosti općina, a i na području poticanja gospodarstva i djelatnosti javnih službi lokalnoga interesa koji premašuju mogućnosti općina. Zadaće regionalnoga značenja u sferi su prostornoga planiranja, skladnoga regionalnoga razvoja, zaštite okoliša, prometa i veza, a to su i pojedine djelatnosti na području javnih službi regionalnoga značenja (bolnice, muzeji, kazališta, arhivi...). Za obje vrste navedenih zadaća u postojećemu uređenju nema odgovarajućega institucionalnoga nositelja.

Iz prijedloga ustavnih izmjena proizlazi da bi nove ustavne odredbe trebale omogućiti osnivanje pokrajina i time regionalizaciju Slovenije, čime bi bilo zaokruženo oblikovanje slovenske lokalne samouprave. Time bi se otvorio put i decentralizaciji javne uprave. Pokrajina bi postala nositelj razvoja na prostoru na kojemu danas nema institucionalnoga nositelja, a otvorio bi se i put uvažavanja načela supsidijarnosti, po kojemu niža teritorijalna jedinica obavlja sve javne poslove koje je sposobna obavljati, a na višoj razini samo one koje je moguće djelotvorno obavljati na tom višem nivou. To je potrebno i zato što je ostvarivanje načela supsidijarnosti u doktrini Vijeća Europe kriterij za stupanj demokracije u pojedinoj državi. Dakle, ako Slovenija hoće djelotvorno ublažiti problem centralizacije, mora se odlučiti za unutarnje raščlanjivanje - za regionalizam - u obliku širih samoupravnih lokalnih jedinica (pokrajina). Po mišljenju predlagača ustavnih izmjena, to može uspješno obaviti samo na osnovi drukčijih pravnih rješenja u Ustavu.

Neka gledišta o osnivanju pokrajina prema važjećem ustavnom uređenju

Otkada je u veljači 1999. podnesen prvi prijedlog poslanika za izmjenu 143. članka Ustava koji bi tako trebao omogućiti uvođenje pokrajina kao obveznog sastavog dijela ustavnog uređenja Slovenije, a posebno kada je u srpnju 2001. podnijela prijedlog ustavnih izmjena Vlada Republike Slovenije, u Sloveniji su nekako zastala nastojanja da se dođe do pokrajina u okviru važjećega ustavnoga teksta. Kada je u Vladi prihvaćeno stajalište da je važćeće ustavno uređenje "krivo" što pokrajine još nisu osnovane, sve je stavljeno na prihvaćanje predviđenih ustavnih izmjena na području lokalne samouprave. S obzirom na to što prihvaćanje predloženih ustavnih izmjena možda nije tako sigurno kao što to mnogi očekuju, trebalo bi razmišljati kako postupati u slučaju ako do predloženih izmjena Ustava ne dođe.

U političkim i stručnim krugovima u Sloveniji jako je prisutno stajalište da sada važća formulacija u Ustavu zapravo znači uspostavljanje centralnoga koncepta odnosno modela u Sloveniji te da je dvostruku razinu lokalne samouprave, što je u Europi pravilo, sadašnjim ustavnim uređenjem gotovo nemoguće izvesti - i upravo zato još nije došlo da osnivanja tih jedinica (pokrajina). Činjenica je da je u skladu sa slovenskim Ustavom država zakonom osnovala općine kao osnovne samoupravne lokalne jedinice i time obavila podjelu na temeljnoj razini, a oblikovanje širih samoupravnih lokalnih jedinica prepustila "spontanim i dobrovoljnim" odlukama općina. Dakle, iz toga proizlazi da prema Ustavu za djelovanje države i ostvarivanje javnih interesa u okviru lokalne samouprave osnivanje pokrajina nije odlučujućega značenja, jer bi ih je već "zapovijedio" Ustav i njihovo ostvarenje naložio zakonodavnom tijelu. Glede ustavnih odredaba potrebno je upozoriti na realnu činjenicu: što je više općina, potrebna je šira samoupravna lokalna jedinica (pokrajina), ali u ovom je slučaju do pokrajine teže doći jer je potrebno više usklađenih odluka. Tomu još treba dodati kako mnogi nisu spoznali da što je više malih općina, to više jača centralizam, a ne obrnuto.

Ne bi se trebala zanemariti ni činjenica da novi sustav lokalne samouprave u Sloveniji djeluje relativno kratko vrijeme te se zbog toga nije mogla razviti odgovarajuća demokratska kultura u odlučivanju i oblikovanju interesa na širim zaokruženim područjima. Kako je zamišljena, pokrajina bi morala biti u trostrukom interesu: interesu države jer bi bila upotpunjena struktura države i ostvarena njena unutarnja uravnoteženost; interesu općina jer bi uvođenje jedinica moglo omogućiti plodnu suradnju među općinama i pokrajinama po načelu supsidijarnosti; interesu stanovnika, gospodarstva i drugih djelatnosti u pokrajinama koje bi dobile odgovarajuću strukturu i instrument za ubrzavanje razvoja i rješavanje problema javnoga značenja na širim zaokruženim područjima.

Na drugoj strani, potrebno je dodati da se u pojedinim stručnim i političkim krugovima postavlja pitanje je li Sloveniju s obzirom na njezin teritorijalni opseg, uopće potrebno raščlanjivati i na pokrajine. Pored toga, u suprotnosti s prije navedenim postavlja se i realno pitanje u čijem je neposrednom interesu nastanak pokrajina. Općine bi nastankom pokrajina vjerojatno "izgubile" neke svoje nadležnosti te mogućnosti neposrednoga odlučivanja. Zato funkcionari (u nekim općinama) iz uskih, a i iz osobnih interesa i sa stajališta samodovoljnosti, nikako neće dopustiti slabljenje svoga položaja, te će se zato jako teško odlučiti za „ulazak“ u pokrajinu koja ne bi bila točno po njihovoj mjeri. Pored toga treba uzeti u obzir da se općine u međusobnoj suradnji često izgube u nepotrebnom zapletanju prilikom rješavanja jednostavnih problema te međusobnih zamjeravanja i da se "bitka za prestiž prije svega bje u užim lokalnim okvirima", što često dovodi do toga da općine lakše i radije surađuju neposredno s ministarstvima i drugim državnim organima. S druge strane i za državu, a prije svega za državne upravne organe (ministarstva), važi da nerado "dobrovoljno" ustupaju nadležnosti, a time i utjecaj na rješavanje problema te raspoređivanje javnih sredstava, što se pokazalo i u dosadašnjim raspravama o mogućnosti prijenosa zadaća na buduće pokrajine - nesigurnost glede osnivanja i djelovanja pokrajina prema važećem ustavnom tekstu pri tomu je prikladan argument za nizanje brojnih dvojbi o prijenosu nadležnosti na buduće pokrajine. Tomu treba

dodati da i pojedine parlamentarne političke stranke imaju različite poglede na oblikovanje pokrajina, a te stranke osim u predizbornom razdoblju ne zastupaju posebno odlučno potrebu za osnivanjem pokrajina. Doduše, utvrđuju da će trebati, nakon što je bila nužna centralizacija prilikom nastanka i početka djelovanja samostalne Republike Slovenije, izvesti odgovarajuću decentralizaciju, ali ocjenjuju da zbog toga nije nužno mijenjati Ustav ili pak da za formiranje pokrajinske razine još nije pravo vrijeme².

Bez obzira na to hoće li ustavne izmjene koje se odnose na područje lokalne samouprave biti prihvaćene, ustavna rasprava zasigurno će pripomoći javnom iznošenju pogleda i stajališta o toj temi. Produbljene stručne i političke rasprave te poticaji potaknut će što svestraniji prethodni dogovor o temeljnim zakonskim rješenjima koja će omogućiti nastanak pokrajina i njihovu djelotvornost. Prema našem mišljenju treba pri osnivanju pokrajina u Sloveniji u okviru važećega ustavnoga uređenja polaziti od činjenice da je pokrajina ustavna kategorija te je potrebno pripremiti zakonodavstvo i prihvatiti odgovarajuće političke i druge odredbe koje će omogućiti njihovo osnivanje i uspješno djelovanje bez obzira na to hoće li Ustav biti izmijenjen ili ne. Zato će biti potrebno prihvatiti sustavni zakon o pokrajinama koji će sadržavati jasna mjerila i načela za određivanje izvornih nadležnosti pokrajina i prijenos državnih poslova na pokrajine, a prije svega i temelje sustava financiranja³. U slučaju da ustavni tekst ne bude izmijenjen, u zakonu će posebno biti važne odredbe koje će morati

² Ovdje treba upozoriti da je slično bilo (iako je tada čak Ustavom bio propisan postupak, a i organi i rokovi za prihvaćanje odluka o nastanku) nakon I. svjetskoga rata, kada su Vidovdanskim ustavom iz 1921. bile propisane "oblasti" koje zatim nisu formirane sve do početka 1927. ali i poslije formiranja Ljubljanske i Mariborske oblasti one su djelovale samo dvije godine. Također kasnije nastale banovine, iako je Ustavom to bilo predviđeno, nisu uopće zaživjele kao samoupravne jedinice.

³ Već 1998. Vlada je pripremila Prijedlog zakona o pokrajinama s tezama, a o njemu je u nadležnim tijelima Državnoga zbora provedena tzv. prethodna rasprava, čiji je osnovni zaključak bio da osnivanje pokrajina ne može biti ovisno samo o volji općina. Država ih mora osnovati zakonom i osigurati im sve elemente pravnoga statusa, uključujući i određeni stupanj njihove autonomnosti.

utvrditi postupke, i sve drugo što je obvezno za pravnu regulativu prilikom nastajanja pokrajina, oblikovanja njihovih organa..., a prije svega osigurati da pravno unaprijed bude određeno kako će biti moguće pokrajine mijenjati i ukidati, odnosno točnije kako će pojedina općina moći izmijeniti svoju odluku o uključenosti u pojedinu pokrajinu. Za to i za stvarni nastanak i uspješno djelovanje pokrajina bit će potrebna stvarna temeljita suglasnost gotovo svih političkih stranaka. Na pojedinim područjima u središtu pažnje bit će samo rasprava o broju i teritorijalnom opsegu pokrajina (pri tomu postoje najrazličitiji prijedlozi dijeljenja na pokrajine - od 3 do 28 pokrajina), a zatim će o tomu ovisiti odluka hoće li do osnivanja pokrajine na nekom području uopće doći.

Za druge europske države karakteristična je šarolikost međuopćinske suradnje i organizacijskih oblika te suradnje i povezivanja. Tako probleme koji su povezani s izvođenjem niza zadataka, nadležnosti, javnih službi... u manjim općinama i probleme koji po svojoj prirodi zahtijevaju rješavanje na širem području rješavaju najrazličitijim oblicima međusobnoga povezivanja i suradnje. Uz spoznaju da se višeput uspješnije i jeftinije izvode projekti koji su zajednički za više općina, i u Sloveniji se počela uspostavljati međuopćinska suradnja, ali mnogo je manja nego što bi bila potrebna. Očekivati je da će u budućnosti općine sve više spoznavati korist raznih oblika međuopćinske suradnje, a u povezivanju na širem (pokrajinskom, regionalnom) području posebno može pripomoći sustav financiranja, odnosno osiguravanja državnih sredstava za regionalne projekte i skladan regionalni razvoj. Povezivanje radi realnih potreba, boljih mogućnosti rješavanja zajedničkih problema širih zaokruženih područja, djelotvornije uporabe državnih proračunskih sredstava te sredstava europskih strukturnih i kohezivnih fondova... to su one realne osnove koje će s vremenom dovesti do nastanka pokrajina kao posebno institucionaliziranih širih samoupravnih lokalnih jedinica. Još prije toga bit će potrebno općine međusobno što bolje povezati u raznim regionalnim projektima u okviru razvojne državne politike pri rješavanju problema skladnoga regionalnog razvoja. Osnove za to bile su izložene u Zakonu o poticanju skladnoga regionalnog razvoja koji je bio prihvaćen u 1999. godini.

Glede sadašnjega ustavnoga teksta i drugih okolnosti, razumljivo je i realno da se u početnom razdoblju djelovanja druge razine lokalne samouprave pokrajine ne oblikuju kao „dvojnici“, već prije svega za obavljanje zadaća lokalne samouprave na širem zaokruženom području. Neke će pokrajine možda u početku djelovati uglavnom na „simboličnoj“ razini, odnosno s jako malo nadležnosti i financijskih sredstava, a kada zažive i već se kao takve učvrste, država će također biti prisiljena odrediti njihove izvorne zadaće i nadležnosti koje će omogućiti bolje uvažavanje potreba i interesa koji se oblikuju na pokrajinskoj razini, a za njihovo ostvarivanje, naravno, treba osigurati potrebna sredstva. Dalje će biti mnogo lakše utjecati na to da i u državi još sazrije spoznaja o potrebi prenošenja državnih nadležnosti i sredstava za njihovo ostvarivanje na pokrajinu, koja bi na taj način imala realne mogućnosti da počne živjeti kao jedinica koja pored svojih obavlja i važne prenesene državne poslove.

Teritorijalizacija državne uprave

U okviru reforme javne uprave u Sloveniji je u tijeku i projekt teritorijalizacije državne uprave koja je čvrsto povezana s uvođenjem pokrajina kao novoga strukturnog dijela upravnoga sustava, a prije svega s odnosom prema državnom upravnom sustavu koji djeluje na lokalnoj razini. U postojanju obiju spomenutih dijelova dva su moguća rješenja: ili cjelokupan proces upravljanja na lokalnoj razini teče usporedno u oba dijela sustava („dvotračan“ sustav; sustav „dvostrukog upravnog kolosijeka“), ili se proces na toj razini odvija samo preko općinske i pokrajinske upravne strukture („jednotračni“ sustav).

S obzirom na sadašnje ustavno uređenje i stanje u Sloveniji, s obzirom na mogućnosti decentralizacije i u tom okviru provedbe teritorijalnih funkcija države te funkcija lokalne samouprave (o tome postoje i bitno drukčija stajališta), mislimo da u postojećim odnosima daljnji razvoj teritorijalne funkcije države može biti samo „dvotračni“. Kao što smo

naveli, riječ je o jednotračnom izvođenju pojedinih funkcija kada jedinice lokalne samouprave izvode funkcije državne uprave i time postanu njezin funkcionalni dio. Pri tomu mogu obavljati samo funkciju izvršavanja, ali nikako i funkciju odlučivanja. Naime, u posljednjem primjeru u cijelosti bi preuzele funkciju države u svoju nadležnost, tako da se više ne bi radilo o obavljanju državnih, već vlastitih funkcija. Isto tako ne mogu preuzeti ni funkciju nadzora, jer se on uvijek mora odvijati u okviru onoga sustava koji donosi odluke. Glede toga da jedinice lokalne samouprave mogu samo provoditi odluke države, osnovni je cilj te vrste decentralizacije, kao i kod upravne decentralizacije, prije svega upravna racionalnost. Prilikom uporabe te vrste decentralizacije riječ je samo o pitanju nije li bolje uporabiti postojeće organizacijske strukture lokalne samouprave i za obavljanje nekih državnih funkcija. Takva decentralizacija nema nikakav interesni naboj, jer se tu uopće ne radi o pitanju ostvarivanja interesa, već o upravno-tehničkom pitanju ekonomičnosti i djelotvornosti provođenja upravnoga procesa. Štoviše, lokalni interes čak mora biti isključen prilikom provođenja te funkcije, jer ne smije utjecati na izvođenje odluka koje prihvaća drugi sustav.

Takva decentralizacija je svrhovita samo ako ima na raspolaganju jako stabilnu organizacijsku i teritorijalnu strukturu lokalne samouprave. Stalnim mijenjanjem i prilagođivanjem obiju struktura obavljanje državnih zadaća preko organa lokalne samouprave postaje sasvim neprimjereno, jer državni sustav nema na raspolaganju pouzdanu strukturu preko koje bi mogao djelotvorno obavljati svoje funkcije. Stalno mijenjanje teritorija i organizacijskih oblika još je ipak prihvatljivo za samu izgradnju lokalne samouprave, jer se na taj način traže i optimalni teritorij i optimalni organizacijski oblici za ostvarivanje lokalnih interesa. Ali obavljanje funkcija državne uprave preko tih nestabilnih struktura moglo bi voditi u kaos i do sakaćenja njezina djelovanja. Zato u takvom slučaju obvezno treba izgraditi tzv. dvostruki sustav uprave, jer država uspostavlja vlastitu teritorijalnu strukturu organizacijski potpuno neovisnu o lokalnoj samoupravi. Takva struktura ne osigurava samo djelotvorno izvršavanje državnih zadaća, već djeluje i stabilizirajuće na samu lokalnu samoupravu, kojoj može nuditi pomoć i kostur za njezinu vlastitu izgradnju i stabilnost.

Budući da Slovenija još nema stabilnu mrežu općina (1994. godine osnovano je 147 općina, 1998. još 45 općina, a upravo sada teku postupci za osnivanje novih općina za koje je bilo podneseno gotovo 50 prijedloga), a osnivanje pokrajina je nesigurno, u ovom trenutku daljnji razvoj teritorijalne funkcije države može biti samo dvotračan.

Zbog toga nastojanja prije svega treba usmjeriti daljnjoj izgradnji prve razine lokalne samouprave te odgovarajućoj uspostavi mjesnih općina i pokrajina, a obavljanje državnih funkcija preko organa lokalne samouprave za sada ostaviti sa strane, jer ta struktura nije ni teritorijalno ni funkcionalno, a još manje organizacijski zrela za preuzimanje takve zadaće. Dakle, u ovom trenutku u Sloveniji nije moguće uvesti „jednotračan“ sustav bez većega rizika da se u obavljanje teritorijalnih državnih zadaća uvede nestabilnost. O uvođenju jednotračnoga sustava bit će moguće razmišljati tek nakon uspostave stabilne lokalne samouprave, pri čemu će prilikom izbora između jednotračnoga ili dvotračnoga sustava osnovno pravilo morati biti upravna racionalnost. Uvjeti za taj izbor ostvarit će se, dakle, tek nakon izgradnje druge razine lokalne samouprave, tj. osnivanjem pokrajina. Nakon njihova osnutka nikako ih se ne smije obremeniti opsežnijim obavljanjem državnih funkcija. Pokrajinama se najprije mora dati njihov sadržaj, a to su njihove izvorne zadaće koje omogućuju uvažavanje interesa koji se oblikuju na regionalnoj razini. Svako razmišljanje o pokrajinama kao temeljnoj strukturi za obavljanje državnih poslova vodi pražnjenju njihova sadržaja, zbog čega bi u predloženim modelima pokrajina zasada trebalo isključiti mogućnost opsežnijega izvođenja državnih poslova. To ne znači da se ne bi smjelo razmišljati o toj mogućnosti u budućnosti, nakon osnivanja i stabilizacije pokrajina i cjelokupne strukture lokalne samouprave .

Kao što smo naveli, u Sloveniji je u ovom trenutku u tijeku reforma javne uprave, koja uključuje i odgovarajuće izmjene i dopune zakonodavstva na tom području⁴. Odredbe o „teritorijalnoj organiza-

⁴ Riječ je o izmjenama koje su važne i za preuzimanje obveza članstva u Europskoj uniji, to je prije svega „upravna osposobljenost“ za obavljanje poslova u skladu s pravnim poretkom

ciji uprave“ sadrži Zakon o državnoj upravi koji predviđa (isto kao i do sada) za obavljanje upravnih zadaća koje je zbog njihove prirode potrebno organizirati teritorijalno „upravne jedinice“ („upravne enote“)⁵. Njihova područja Vlada određuje uredbom, i to tako da osigura racionalno i djelotvorno obavljanje upravnih zadaća. Ako tako odredi, Zakon može obavljanje upravnih zadaća, koje je zbog njihove prirode potrebno organizirati teritorijalno, osiguravati i u drugim područnim jedinicama, ispostavama ili drukčije imenovanim dislociranim jedinicama ministarstava, odnosno organa u njihovu sastavu. Pored dosadašnjeg “sosceta“ (predstavlja institucionaliziranu suradnju između državne uprave i lokalne samouprave), načelnika upravne jedinice, Zakon uvodi posebno “koordinacijsko vijeće” za područje upravne jedinice. Ono se osniva za suradnju između upravne jedinice i područnih jedinica, ispostava i drugih organizacijskih jedinica ministarstava, organa u njihovu sastavu te pravnih osoba javnoga prava čiji je osnivač država i koji pretežno obavljaju upravne zadaće. U njemu sudjeluju načelnik upravne jedinice i rukovoditelji navedenih dislociranih jedinica, a mogu i tajnici, odnosno direktori općinskih uprava na području upravne jedinice. Koordinacijsko vijeće obrađuje pitanja u svezi s organizacijom i djelotvornošću državne uprave na području upravne jedinice, a načelnik upravne jedinice kao njihov koordinator posreduje zajedničke prijedloge i pitanja ministrima na čije se radno područje ti prijedlozi i pitanja odnose.

U ovom je trenutku državna uprava razdrobljena i nepovezana na lokalnoj razini, što se odražava na njezinoj (ne)djelotvornosti. Relativna malenost i neuravnoteženost upravnih jedinica isto se tako odražava i na njihovoj funkcionalnosti. Zato će trebati prilikom dogradnje teritorijalnoga sustava državne uprave nastojati što više

Europske unije, kojim Unija ostvaruje svoje ciljeve. Među zakonima sustavne prirode na području reforme javne uprave u zakonodavnoj su proceduri: Zakon o državnoj upravi, Zakon o javnim agencijama, Zakon o inspekcijskom nadzoru, Zakon o javnim djelatnicima, Zakon o sustavu plaća u javnom sektoru.

⁵ Sada je u Sloveniji 58 upravnih jedinica koje djeluju na područjima prijašnjih općina (“komuna”).

teritorijalnih funkcija zadržati u okviru upravnih jedinica, a teritorij povećati do takve razine koja osigurava koordinaciju svih funkcija u upravnoj jedinici i njihovo racionalno obavljanje. Pri tomu bi bilo idealno kada bi se novoodređeni teritorij upravnih jedinica poklapao s teritorijem druge razine lokalne samouprave, tj. teritorijem pokrajina. Općenito u Sloveniji treba postupno doći do veće usklađenosti "teritorijalnih regionalizacija" kojih na različitim područjima sada ima preko 50, čime bi se postigla i veća preglednost i usklađenost djelovanja.

Statističke regije kao osnova za poticanje skladnoga regionalnoga razvoja

Do posebne vrste regionalizacije došlo je u Sloveniji 1999. godine prihvaćanjem Zakona o poticanju skladnoga regionalnoga razvoja⁶. Taj je zakon uporabio statističke regije kao temelj za funkcionalne teritorijalne jedinice za ostvarivanje regionalne strukturne politike i za određivanje područja s posebnim razvojnim problemima. Tako je u Sloveniji određeno 12 statističkih regija kao funkcionalnih teritorijalnih jedinica za ostvarivanje regionalne strukturne politike, tj. razvojnih aktivnosti, programa i mjera države, lokalnih jedinica i drugih nositelja organiziranih interesa na regionalnoj razini za postizanje razvojnih ciljeva uzimajući u obzir skladan regionalni razvoj. Pri tomu se može utvrditi da među pojedinim statističkim regijama postoji velik razvojni raskorak i ponekad su zaostajanja u stupnju razvijenosti izrazita, odnosno bitno prevelika. Prema Zakonu o poticanju skladnog regionalnog razvoja regionalne razvojne agencije su one koje skrbe o pripremi regionalnih razvojnih programa te drugih zadaća na području regionalne strukturne politike - posebno na poticanju gospodarskoga, socijalnoga, prostornoga i teritorijalnoga razvoja.

⁶ Zakon je objavljen u Službenom listu Republike Slovenije, br. 60/99.

Već je strategija Republike Slovenije za uključivanje u EU (iz 1998. god.) izričito predvidjela uspostavljanje regija kao "međuprostornu razinu teritorijalne organiziranosti koja bi mogla djelovati kao partner europskih strukturnih fondova te u međudržavnoj regionalnoj suradnji". Taj zakon potiče općine da se povezuju za izvođenje zajedničkih projekata regionalnoga karaktera i za stjecanje mogućnosti korištenja državnih sredstava i sredstava iz strukturnih fondova u Europskoj uniji. Zakon će postići svoj cilj samo ako se za regionalne razvojne programe osiguraju i odgovarajuća „posebna“ sredstva. Iako su u skladu s tim zakonom bile osnovane te počele s radom regionalne razvojne agencije - koje bi bar načelno morale poticati općine na povezivanje prilikom izvođenja zajedničkih projekata regionalnoga karaktera i time na povećavanje mogućnosti stjecanja državnih sredstava i sredstva iz EU - potrebno je naglasiti da te agencije predstavljaju "samo" institucionalnu osnovu za ostvarivanje ciljeva poticanja skladnoga regionalnoga razvoja. Samo stvarne odluke države (Državnoga zbora, Vlade i ministarstava) o osiguravanju odgovarajućih sredstava za pripremu te zatim i realizaciju pripremljenih programa moći će osigurati da Zakon postigne svoj cilj.

Za Sloveniju je posebno važno da ima institucije i da djeluju svi potrebni instrumenti koji omogućuju pripremu kvalitetnih projekata i na temelju toga dotjecanje sredstava predpristupne pomoći iz fondova Europske unije. Pri tomu je iznimno važna uloga statističkih regija i regionalnih razvojnih agencija koje pripremaju regionalne razvojne programe i projekte kojima Slovenija kandidira za europska sredstva. Ovdje treba dodati da je Slovenija u ovom trenutku u dogovorima sa EU o tomu za koje će programske regije (za tri, kao što je predložila sama, ili samo za jednu, kakvo je stajalište EU) utvrđivati stupanj razvoja i djelotvornosti uporabe europskih sredstava, o čemu će ovisiti dobivanje sredstava iz strukturnih fondova. To je važno zbog toga što će Slovenija kao cjelina u razdoblju predviđenom za uključivanje u EU već postići dohodak po stanovniku koji će biti viši od 75% prosjeka Unije, zbog čega ne bi mogla dobiti europska sredstva.

Nastojanja da se prenesu sjedišta pojedinih organa

Navedimo na kraju da se jedna od mogućnosti ostvarivanja decentralizacijskih procesa ogleda u prijenosu sjedišta pojedinih državnih upravnih organa i drugih organizacijskih oblika izvršavanja zadaća na području izvođenja javnih službi, o čemu je u posljednje vrijeme više puta raspravljala i Vlada Republike Slovenije. Glede mogućih prijenosa sjedišta izvan središta (Ljubljane) prije svega se razmišlja o primjerima kada nije riječ samo o izvršavanju tipičnih funkcija državne vlasti, već o: 1. predmetima odnosno zadaćama koje su važne za ostvarivanje funkcija državne uprave i ostvarivanje zadaća na području javnih službi i lokalne samouprave, 2. obavljanju stručnih odnosno specijaliziranih stručnih zadaća gdje se rabe stručne, tehničke i znanstvene metode rada (razvojne, napredne analitičke, usmjerivačke... zadaće). Nove mogućnosti određivanja sjedišta izvan centra države bit će ostvarive i prihvaćanjem Zakona o javnim agencijama (mogu ih osnovati Republika Slovenija i samoupravne lokalne jedinice). Javne agencije mogu se osnovati za obavljanje upravnih poslova: ako je time omogućeno djelotvornije i svrhovitije obavljanje upravnih zadaća, kao što bi to bilo u slučaju obavljanja upravnih zadaća u upravnom organu; ako s obzirom na prirodu odnosno vrstu zadaća nije potreban ili nije primjeren stalni neposredni politički nadzor nad njihovim obavljanjem, ili ako je na taj način osigurana djelotvornija zaštita i lakše uvažavanje interesa i prava ljudi i organizacija.

Uporabljena literatura i drugi izvori:

1. DENDIAS, Michel: *La Gouvernement Local; La Centralisation et la Decentralisation administratives*, Paris, 1930.
2. GRAFENAUER, Božo: *Lokalna samouprava na Slovenskem - teritorialno-organizacijske strukture*, Pravna fakulteta Univerze v Mariboru, Maribor, 2000.
3. Predlog zakona o pokrajinah s tezami za normativno ureditev, Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije, št. 26, Ljubljana, 1998.

4. Predlog Vlade Republike Slovenije za začetek postopka za spremembo Ustave Republike Slovenije, Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije, št. 69, Ljubljana, 2001.
5. Strategija Republike Slovenije za vključevanje v EU, Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije, št.4/98.
6. KELSEN, Hans, Allgemeine Staatshlehre, Julius Springer, Berlin, 1925.
7. KRBEK, Ivo: Nauka o samoupravama - predavanja, "Klub slušača prava", Zagreb, 1939.
8. PETERS, Hans: Zentralization und Dezentralization, Tübingen, 1928.
9. PIRNAT, Rajko: Pokrajinska uprava: nekaj predhodnih vprašanj, VI. dnevi slovenske uprave Portorož 99 - zbornik referatov, Visoka upravna šola Ljubljana, Ljubljana, 1999.
10. PUSIĆ, Eugen: Upravni sistemi I, Grafički zavod Hrvatske i Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 1985.
11. ŠMIDOVNIK, Janez: Dograjevanje ustavne zasnove regionalizma, Regionalizem v Sloveniji - zbornik, ČZ Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 1998.
12. TRPIN, Gorazd: Upravna teritorializacija, Regionalizem v Sloveniji - zbornik, ČZ Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 1998.
13. TRPIN, Gorazd: Reforma javne uprave v Sloveniji - stanje in perspektive, V. dnevi slovenske uprave Portorož 98 - zbornik referatov, Visoka upravna šola Ljubljana, Ljubljana, 1998.
14. Ustava Republike Slovenije, Uradni list Republike Slovenije, št. 33/91-I, 42/97, 66/00.
15. Zakon o lokalni samoupravi, Uradni list Republike Slovenije, št. 72/93, 57/94, 14/95, 63/95, 26/97, 70/97, 10/98, 74/98, 70/00.
16. Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, Uradni list Republike Slovenije, št. 60/99.

SOME ISSUES OF DECENTRALIZATION IN SLOVENIA

Summary

To organize public administration, primarily state administration and local self-government, actually means to find a right combination between the idea of administrative centralization and decentralization. In this respect, one of the most important issues of the functioning and organization of every state today is to create certain balance.

At this moment, there is a debate in Slovenia on the amendments to the Constitution which should, among others, change the present specific constitutional solutions in the field of local self-government. Namely, the Constitution of the Republic of Slovenia sets forth a rather sharp division between the state power and local self-government, since it provides that within a commune, in principle, only self-government tasks may be performed, while the state tasks may be delegated to it only if the commune agrees with it. And for larger self-government units (regions), according to the present constitutional regulation, it is characteristic that the forms of integration provided by the Constitution are voluntary and not "prescribed" because they are established on the basis of the decision, that is, agreement of the communes on integration into regions, and then the state in agreement with them delegates to them certain activities from the state jurisdiction. The present formulation in the Constitution actually means the establishment of the central concept, that is, model in Slovenia, so that the double level of local self-government which is a standard in Europe is almost impossible to achieve - and this is the reason why such units (regions) have not been established yet.

Within the framework of the reform of public administration in Slovenia, there is a project of territorialization of state administration which is closely connected with the issue of introducing regions as a new structural part of the administrative system, and above all with the issues of the relationship towards the state administrative system

which functions at the local level. In this respect, there are two possible solutions: either the complete process of administration at the local level is carried out simultaneously in both parts of the system (the "double-track" system; the system of the "double administrative track"), or the process at this level is carried out only through municipal and regional administrative structures (the "single-track" system). In our opinion (in circumstances when the establishment of regions is uncertain and when there is no stable net of communes, so that the state system does not have at its disposal a reliable structure through which it could efficiently perform its functions), for the time being, further development of the territorial function of the state can be only "double-track".

In 1999, a special kind of regionalization occurred in Slovenia by adopting the Law on stimulating harmonious regional development under which statistical regions (12 regions) present the basis for performing regional structural policy. It is particularly important for Slovenia to establish institutions and activate all necessary instruments for the preparation of appropriate projects and thus obtain pre-admission financial support from the funds of the European Union. It can be concluded that there is a great developmental discrepancy among particular statistical regions - therefore the law can achieve its aim only if for regional developmental programs adequate "special" resources are ensured as well.

Key words: Slovenia, Constitution, local self-government, decentralization, regionalization