

UVAJANJE POKRAJIN V SLOVENIJI IN PRENOS GEODETSKIH NALOG V PRISTOJNOST POKRAJIN

Božena Lipej

UVOD

S Strategijo Republike Slovenije za vključevanje v Evropsko unijo je bila kot usmeritev in ukrep politike predvidena vzpostavitev pokrajin kot vmesne ravni teritorialne upravne organiziranosti, ki bi lahko delovala kot partner evropskih strukturnih skladov ter v čezmejnem regionalnem sodelovanju. Regionalizacija je bila začrtana kot nujna podlaga za hitrejši in bolj uravnotežen razvoj Slovenije. Ob izvajanju zakonov, ki so od leta 1999 urejali spodbujanje skladnega regionalnega razvoja, se je pokazalo, da rešitve, ki opredeljujejo regionalni razvoj kot skupno odgovornost države in občin, ne omogočajo uveljavljanja regionalnih interesov, kar ima lahko za posledico neučinkovito ter razvojno in ekonomsko neustrezno izvajanje razvojnih funkcij.

Sprejeta je bila odločitev, da je treba Slovenijo regionalizirati z ustanovitvijo pokrajin. Tega ni bilo mogoče storiti brez spremembe ustave, ki bi na območju cele države hkrati omogočila ustanovitev pokrajin kot samostojnih upravno-političnih teritorialnih skupnosti s položajem pravne osebe javnega prava, z lastnim premoženjem in finančnimi viri, z izvirnimi pristojnostmi in neposredno izvoljenimi predstavniškimi organi. S spremembami je bilo treba omogočiti izvedbo decentralizacije oziroma prenosa upravljanja javnih zadev z državne na lokalno, pokrajinsko raven, v skladu z načeli subsidiarnosti.

S sprejetjem Ustavnega zakona o spremembah Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 68/06) so bili spremenjeni 121., 140. in 143. člen ustave, ki so podlaga za oblikovanje zakonov, s katerimi bodo urejeni oblikovanje območij pokrajin, njihov pravni status, organizacija, naloge in financiranje.

Z ustavnim zakonom se v državno ureditev Republike Slovenije umeščajo pokrajine, kot samostojen upravno politični teritorialni podsistem lokalne samouprave. Novi določbi 121. in 140. člena ustave sta odprli proces decentralizacije javne uprave s prenosom izvajanja državnih nalog na lokalne skupnosti in s tem uveljavljanje evropskega načela subsidiarnosti.

Na podlagi 143. člena ustave so pokrajine dobile pravni status samoupravnih lokalnih skupnosti s pravico do pokrajinske samouprave in neposredno izvoljenimi predstavniškimi organi. Pokrajine bodo ustanovljene hkrati, na območju cele države, imele bodo isti pravni status in iste naloge v vsej državi. Pokrajine bodo opravljale lokalne zadeve širšega pomena in zadeve regionalnega pomena, ki bodo določene z zakonom. Poleg tega ustava omogoča prenašanje izvajanja državnih

nalog. Določba ustave določa način sprejemanja zakona o ustanovitvi pokrajin z dvotretjinsko večino navzočih poslancev in ob sodelovanju občin.

PREDLAGANA UVEDBA POKRAJIN

Cilji predlagane uvedbe pokrajin v Sloveniji so predvsem funkcionalna in fiskalna decentralizacija upravljanja v skladu z načelom subsidiarnosti, pri čemer naj bi pokrajine naloge iz svoje pristojnosti opravljale samostojno, v skladu z ustavo in zakoni, v korist svojih prebivalcev in v skladu z načeli lokalne samouprave.

Osrednja vsebina predloga zakona o pokrajinah sta funkcionalna sestavina pokrajinske samouprave, ki se nanaša na naloge pokrajine, ter organizacijska sestavina pokrajinske samouprave, s katero so opredeljeni organi pokrajine ter način sprejemanja odločitev v pokrajini.

Pokrajina bo v okviru svojih pristojnosti izvajala v korist svojega prebivalstva zadeve splošnega pomena, ki pospešujejo razvoj celotne pokrajine, v predlogu zakona opredeljene kot lokalne zadeve širšega pomena in zadeve regionalnega pomena.

Lokalne zadeve širšega pomena so naloge, za katere je generalno pristojna pokrajina že na podlagi ustave. Po vsebini pa so lokalne zadeve širšega pomena zlasti na področjih zagotavljanja javnih služb pokrajinskega pomena ter nalog, ki so v zakonu določene kot naloge v pristojnosti samoupravnih lokalnih skupnosti, torej ali občin ali pokrajine, so pa po svoji naravi lokalne zadeve širšega pomena, ker so skupne območjem več občin, in presegajo njihove finančne zmožnosti. Pogosto se te naloge ne izvajajo, ker po obstoječi ureditvi ni institucionalnega nosilca ali pa jih izvajajo le mestne in nekatere večje občine. V skladu s to ugotovitvijo bo treba to vrsto nalog pokrajin določiti z zakonom, s katerim bodo razmejene naloge pokrajin od nalog občin. Zaradi velike raznolikosti nalog in glede na zelo različne zmožnosti občin, predvsem mestnih občin, bo treba pokrajinam prepustiti, da posamezne naloge širšega pomena, ob upoštevanju interesov občin in svojega prebivalstva, opredelijo kot svoje naloge s svojimi predpisi. Naloge regionalnega pomena po svoji naravi niso lokalnega pomena, niso pa tudi državnega pomena; so vmesnega, regionalnega pomena. V predlogu zakona je določeno, da država z zakonom prenese pokrajinam v opravljanje posamezne upravne naloge iz državne pristojnosti.

Predlog zakona zagotavlja pokrajini pravni status pravne osebe javnega prava in načeloma premoženjsko in finančno avtonomijo. To pomeni, da imajo pokrajine premoženje in lastne vire financiranja, s katerimi na podlagi pokrajinskega proračuna samostojno upravljajo. Lastni viri sredstev pokrajin za financiranje nalog iz izvirnega pokrajinskega delokroga bodo določeni kot deljeni ali odstopljeni davki, takse ali druge obvezne dajatve tako, da bodo po vrsti, namenu in obsegu ustrezali nalogam in pristojnostim, ki bodo prešle v izvirno pokrajinsko pristojnost. Sistem financiranja pokrajin bo opredeljen s posebnim zakonom.

S predlogom zakona so v skladu z načeli lokalne samouprave urejena razmerja med občinami in pokrajino, med državo in pokrajino ter zagotovljeno medsebojno sodelovanje med pokrajinami. Zaradi predlagane uvedbe pokrajin ne bi smelo priti do povečevanja obsega javnega financiranja, temveč je treba zagotoviti, da s prehodom ali prenosom nalog in pristojnosti v pokrajinsko

pristojnost preidejo ali so preneseni tudi viri oziroma sredstva za financiranje teh nalog. V skladu s temi zahtevami so določbe o zagotovitvi kadrovskih, prostorskih in drugih pogojev za začetek dela pokrajin ter s prehodnimi določbami predvideno začasno financiranje pokrajin iz državnega proračuna, v skladu z zakonom, ki bo urejal izvrševanje državnega proračuna za prvo proračunsko leto.

PRENOS NALOG V PRISTOJNOST POKRAJIN

Naloge predlaganih pokrajin so okvirno določene s predlaganim krovnim zakonom o pokrajinah po področjih nalog. Gre za naloge, ki jih v skladu z veljavnimi področnimi zakoni opravljajo država ali občine, zato je treba naloge pokrajin konkretno določiti in prenesti v pokrajinsko pristojnost s področnimi zakoni.

Pristojnosti, ki jih izvaja država, so različne narave – nekatere so take, da jih je možno in smotno prenesti v pokrajinsko pristojnost, druge pa so po svoji naravi take, da jih je v splošnem interesu nujno treba izvajati na državni ravni, torej prek državnih organov enotno za vso državo. Znotraj nalog, ki so po svoji naravi državne naloge, torej pomembne za državo kot celoto, je mogoče ločiti tiste, ki jih v interesu države kot celote lahko opravljajo samo državni organi, od tistih, ki jih lahko država prenese v opravljanje pokrajinskim organom, vendar pod svojim nadzorstvom in za svoj račun. Država prenese del svojih nalog v izvajanje pokrajinskim organom predvsem zaradi tega, ker jih je bolj smotno opravljati na nižji ravni, ki je bližja in dostopnejša državljanom, in ker je smotno, da se izvajanje teh nalog do določene mere prilagodi potrebam in okoliščinam v pokrajini. Na tak pristop napotuje tudi osnutek Evropske listine regionalne samouprave, po kateri naj bi bila v primeru prenesenih pristojnosti pokrajinskim organom v čim večji meri omogočena lastna presoja pri prilagajanju izvajanja teh pristojnosti posebnostim pokrajine in lastni organizacijski strukturi. Glavni problem zakonske ureditve nalog in pristojnosti pokrajine je, da teh nalog in pristojnosti zakoni praviloma ne določajo ali jih določajo le v omejenem obsegu.

Z vidika pravnega temelja pristojnosti pokrajine gre za izvirne naloge pokrajine ter za prenesene naloge. Med izvirne naloge spadajo lokalne zadeve širšega pomena in zadeve regionalnega pomena. Prve so lahko določene z zakonom in na njegovi podlagi s statutom pokrajine ali samo s statutom pokrajine, druge bi moral določiti kot take zakon. V izvirno pristojnost pokrajine spadajo vse tiste sedaj državne naloge, ki služijo razvoju pokrajine in jih bo pokrajina tudi sposobna opravljati. Izvirne naloge pokrajine bodo prenehale biti del državne pristojnosti in bodo postale naloge pokrajine (decentralizacija državne oblasti), medtem ko prenesene državne naloge ostajajo v državni pristojnosti (dekoncentracija državne oblasti).

Nekatere od nalog pokrajin so bolj lokalne narave, druge bolj državne narave. Mnoge od teh nalog je mogoče učinkovito izvajati samo v pokrajini (oziroma v pokrajini in občini), druge pa v sodelovanju med državo in pokrajino (oziroma tudi z občino). Z vidika razmerja med državo in pokrajino se to kaže v dveh oblikah pristojnosti, namreč v izključnih pristojnostih pokrajine in skupnih (mešanih) pristojnostih, pri katerih imata na istem področju oziroma glede istih zadev določene pristojnosti tako pokrajina kot tudi država. Če upoštevamo pri tem še občinske pristojnosti, se nekatere zadeve opravljajo celo v pristojnosti vseh treh ravni (države, pokrajine in

občine). Pri tem se vsebina pristojnosti praviloma razlikuje med izključnimi in skupnimi pristojnostmi. V prvem primeru gre pokrajini tako urejanje kot izvajanje določenih zadev, v drugem primeru pa je navadno bolj primerno in smotno, da je funkcija urejanja predvsem na strani države, ki pokrajini lahko prepušča podrobnejše urejanje, pokrajina pa pretežno izvaja naloge iz svoje pristojnosti.

S predlaganim zakonom bi se s 1. januarjem 2009 na pokrajine prenesle pristojnosti v zadevah širšega lokalnega pomena in zadevah regionalnega pomena ter v izvrševanje posamezne upravne naloge iz državne pristojnosti, ki v skladu z zakonom, ki ureja pokrajine, spadajo v področja nalog pokrajine in jih kot naloge ministrstev, organov v sestavi ministrstev in upravnih enot določajo:

PRENOS GEODETSKIH NALOG NA POKRAJINSKO RAVEN

Predlog zakona o prenosu nalog v pristojnost pokrajin, ki je bil posredovan v medresorsko obravnavo 14. septembra 2007, je vseboval tudi predlog spremembe Zakona o geodetski dejavnosti in delen prenos pristojnosti izvajanja geodetske službe v pristojnost pokrajin. Predlog je bil pripravljen brez sodelovanja vodstva ali uslužbencev Geodetske uprave Republike Slovenije. Vsebina predloga v predlaganem obsegu in vsebini ni bila konsistentna in bi bila v praksi neizvedljiva. Geodetska uprava se je na predlog odzvala z utemeljitvami, ki jih skoraj v celoti povzemam v nadaljevanju.

»Predlagane rešitve pomenijo negativen preskok izvajanja državne geodetske službe nazaj v sedemdeseta leta. Predlog nikakor ne bi pomenil racionalizacije delovanja, temveč predvsem povečevanje stroškov, nastajanje novih administrativnih ovir, organizacijsko razdrobljenost, podatkovno in evidenčno nehomogenost ter neenotnost.

Geodetska uprava je v preteklih letih izvedla vrsto aktivnosti in projektov, samostojno ali v sodelovanju s priznanimi domačimi in tujimi strokovnjaki, kjer je iskala modele optimalnejšega poslovanja organizacije in racionalizacije vodenja evidenc. Pomembnejši med temi so: Študija pregleda poslovanja, OECD – 1995; Projekt posodobitve poslovanja zemljiške knjige in zemljiškega katastra – Phare projekt Evropske unije – 2000–2001; interdisciplinarni Projekt posodobitve evidentiranja nepremičnin – Mednarodna banka za obnovo in razvoj – 2000–2005; Projekt harmonizacije nepremičninskih evidenc – Prehodni vir Evropske unije – 2006. Geodetska uprava je pripravila napreden predlog vodenja enovitega nepremičninskega sistema, katerega sestavni del bi bila tudi združena agencija za nepremičninske evidence (organizacijska združitev katastrov in zemljiške knjige), ki zaradi odpora sodne veje oblasti, kljub evropskih usmeritvam v predlagani smeri, ni bila realizirana. Domače in tuje izkušnje pri institucijah, kot je geodetska uprava, dokazujejo, da je optimalen model organiziranosti za tovrstno dejavnost enovitost in centraliziranost organiziranosti. Tudi mednarodne primerjave govorijo v prid teritorialno enovitim državnih geodetskih strokovnih institucij (in ne lokalnih ali regionalnih), ki lahko le na ta način zagotavljajo ustrezno raven vodenja uradnih državnih geodetskih zbirk podatkov, za katere so zainteresirani uporabniki na lokalni, regionalni, državni in evropski ravni. V Evropi težko najdemo primere, kjer državna geodetska institucija ne bi pokrivala tudi regionalne ravni. V nekaterih državah se srečujemo s procesi povezovanja in združevanja ločenih evidenc, če so bile v preteklosti vzpostavljene ločeno in se v taki obliki vodijo (npr. ločeni katastri za urbana in kmetijska območja

države se združujejo v poenotene državne, centralno vodene večnamenske katastre).

Poleg organizacijskega vidika je pomemben tudi vsebinski vidik vodenja evidenc. V vladne strukture zelo počasi prodira zavest, da bo treba za izboljšanje kakovosti in aktualnosti več milijonov podatkov o parcelah, stavbah, stanovanjih, komunalnih vodih in drugih podatkih, glede na slabo podporo v preteklih letih, vlagati znatna finančna sredstva, ki presegajo raven obstoječih in predlaganih proračunov do leta 2009. Le drugačen način organiziranosti znotraj geodetske službe in njena decentralizacija ne more rešiti problemov slabše kakovosti podatkov, ki se v največji meri izraža na grafičnih podatkih zemljiškega katastra (digitalni katastrski načrti). Tako pokrajine kot država ali lokalne skupnosti bi lahko k vsebinskim izboljšavam podatkov prispevale le z večjimi finančnimi vlaganji. Morda bo preskok v financiranju narejen v naslednjih letih, ko bo država morala zagotoviti izvajanje v letošnjem letu sprejete evropske direktive INSPIRE. Glede na določila te direktive bo treba na državni ravni vzpostaviti prostorsko podatkovno infrastrukturo, katere podlago predstavlja vrsta podatkov, za katere skrbi geodetska uprava, in vse te podatke bo treba redno posredovati tudi na evropsko raven.

Razvoj državne geodetske službe v Sloveniji po letu 1995, ko so se neodvisne občinske geodetske uprave združile v enotno republiško in kasneje državno geodetsko upravo, svetovne in evropske smernice (OECD, UN/ECE, FIG, EuroGeographics, PCC), razvoj v ekonomsko razvitih državah, predvsem v Evropski uniji, in predstavljeno utemeljujejo potrebo po enovitosti poslovanja državne geodetske službe tudi v bodoče. Ta je nujna zaradi zagotavljanja racionalno vodenega enotnega nepremičninskega sistema in jedra prostorske podatkovne infrastrukture za namene izvajanja prostorskih, okoljskih, stanovanjskih, davčnih, statističnih, kmetijskih, socialnih in drugih politik ter zadovoljevanja potreb posameznih uporabnikov.

Racionalizacija, povezana z geodetsko službo, ki bi jo bilo mogoče na pokrajinski ravni doseči, je povezana z združevanjem sorodnih storitev za uporabnike in občane, v smislu koncepta vse na enem mestu. Predlagane naloge, ki bi jih v tem smislu lahko prenesli iz državne na pokrajinsko raven, se nanašajo na sprejemanje vlog v upravnih postopkih, izdajanje podatkov iz zbirk geodetskih podatkov in na informiranje uporabnikov. Danes izvajajo te naloge območne geodetske uprave, ki sicer opravljajo poleg teh še druge naloge iz svoje pristojnosti.«

Sledilo je obdobje zahtevnega prepričevanja in usklajevanja ter iskanja najoptimalnejšega modela prenosa državnih geodetskih nalog na pokrajine. Celovitost poslovanja smo predsedniku vlade podkrepili z zahtevanimi mednarodnimi primerjavami in pripravili več različic prenosa, če bi do njega v predlogu resnično prišlo. 2. oktobra 2007 je Vlada Republike Slovenije določila, da državna geodetska služba ostaja na državni ravni enovita in se v tem krogu priprave zakonodaje, kadrovskega in finančnega načrta ne spreminjajo obstoječe pristojnosti.

ZAKLJUČEK

Sprejemanje pokrajinskih zakonov se trenutno odvija v Državnem zboru Republike Slovenije in tudi v medijih lahko spremljamo številna, še vedno odprta in vsebinsko ter politično neuskkljena vprašanja. V predlogu zakona o prenosu nalog v pristojnost pokrajin ni vključenih geodetskih nalog, ki bi jih država prenašala na pokrajine. Trenutno dober izkupiček za delovanje državne

geodetske službe pa ne pomeni, da lahko umirjeno pričakujemo naslednje zunanje predloge sprememb v okviru načrtovanega eno- ali dvotirnega sistema, temveč moramo v prehodnem obdobju opraviti precej pripravljalnega dela.

Potrebna je poglobljena analiza obstoječe organizacijske strukture znotraj državne geodetske službe z relacijami do podjetij, ki izvajajo geodetske storitve ter do Geodetskega inštituta Slovenije. Pogovorno so okvirno oblikovani predlogi od delne ali skoraj popolne privatizacije državne geodetske službe do oblikovanja različnih agencij, tudi skupne z zemljiško knjigo, in zadržanja pretežnega dela dejavnosti v obstoječih okvirih. Objektivna analiza in modeliranje predlogov s pričakovanimi pomanjkljivostmi in priložnostmi bi morala biti izvedena v obdobju prihajajočega leta, da bi bili pripravljani za nova prestrukturiranja, ki bi bila zahtevana, ali še bolje, ki bi jih predlagali sami zaradi boljšega zadovoljevanja potreb uporabnikov in geodetskega prispevka k izboljšanem gospodarjenju in ekonomskem razvoju naše države.

LITERATURA:

Spletne strani Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko:

http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/pokrajine/ustanavljanje_pokrajin/

Gradiva Geodetske uprave Republike Slovenije

dr. Božena Lipej, univ. dipl. inž. geod.

Geodetska uprava Republike Slovenije, Zemljemerska ulica 12, SI-1000 Ljubljana

E-pošta: bozena.lipej@gov.si