

Upravna dekoncentracija po § 101 finančnega zakona za leto 1938—39.*

Dr. Vladimir Kukman.

Dekoncentracija in decentralizacija državne uprave je zahteva, ki se pojavlja v naši javnosti zdaj z večjo, zdaj z manjšo intenzivnostjo. Ta zahteva tudi tedaj ni nič manj aktualna, kadar ni ravno v žarišču političnih debat, saj se tiče enega najvažnejših problemov naše upravne organizacije, ki je tembolj pereč, ker naša upravna ureditev ni še našla svoje v ustavi predvidene dokončne oblike.

Problem dekoncentracije in decentralizacije naše uprave je prav tako star kakor naša država sama ter je bil v raznih obdobjih našega državnega sožitja različno rešen. Tu omenjam samo poslednjo veliko reformo v navedeni smeri, ki sta jo uvedla zakon o nazivu in razdelitvi kraljevine na upravna območja in zakon o banski upravi, ki sta oba izšla leta 1929.

To pomembno zakonodavno delo je imelo za cilj obširno in temeljito dekoncentracijo naše državne uprave. S poznejšim razvojem razmer pa je bila reforma v svojem učinku znatno oslABLJENA, ker na eni strani prenos poslov z ministrstev na banske uprave ni bil v polnem obsegu izvršen, na drugi strani pa so gotove centralistične tendence v naši upravi dovedle do tega, da so bili nekateri posli via facti zopet vrnjeni ministrstvu.¹ Naknadna zakonodaja je te tendence deloma sankcionirala, pri čemer omenjam na tem mestu samo znani § 114 zakona o občem upravnem postopku.²

Vzporedno s pravkar omenjeno upravno reformo bi se bil mogel izvršiti prenos poslov mimo in preko zakona o banski upravi v prav znatnem obsegu tudi na osnovi čl. 191 zakona o notranji upravi,³ ki je pooblaščal predsednika ministrskega sveta, da sme na soglasni predlog resornega ministra in ministra za notranje posle prenesti z uredbo:

* Po predavanju v „Pravniku“ dne 11. januarja 1939. — Kakor čujemo, bodo določbe § 101 fin. zakona za l. 1938/39 prevzete tudi v fin. zak. za l. 1939/40 (§ 74 predloga).

¹ O vplivu višjega uradništva v upravi prim. Ivo Krbek, Upravno pravo II, 1932; 359, d.

² Prim. Ivo Krbek, o. c. 359., op. 21; isti: Zakon o opštem upravnem postopku, 1931; 145.; Franja Goršič, Komentar Zakona o unutrašnji upravi; 1936; 13., 28. in 298. nasl.

³ Ivo Krbek, o. c. 355.

1. poedine posle, ki spadajo v pristojnost obćih upravnih oblasti druge stopnje, na oblastva obće uprave prve stopnje in obratno, 2. poedine posle, ki spadajo v ministrovu pristojnost, na obća upravna oblastva druge stopnje in 3. poedine posle, ki spadajo v pristojnost državnih oblasti obće uprave, na samoupravne naprave in obratno. To pooblastilo je ostalo neizkorišćeno. Bilo je v veljavi pet let od uveljavljenja zakona o notranji upravi in tri in pol leta od uveljavljenja zakona o banski upravi ter bi bilo po svoji obsežnosti lahko tvorilo temelj za obširno dekoncentracijo in decentralizacijo naše uprave.⁴

Novo razdobje v vprašanju upravne decentralizacije in dekoncentracije je nastalo s septembrsko ustavo iz leta 1931., ki predvideva ustanovitev banovinskih samouprav. Kakor znano, ustava v tem pogledu še ni izvedena. V širših pravnih krogih pa je ostala skoro neopažena neka zakonska določba iz leta 1938., ki bi pri pravilni izvedbi lahko pripravila tla smotrni ureditvi bodoćih banovinskih samouprav.⁵ Je to § 101 finanćnega zakona za leto 1938/39, ki tvori predmet tega članka in ki se glasi v srbskem izvorniku:

„Ovlašćuje se Ministarski savet, da u cilju uvodjenja narodnih samouprava, a radi dekoncentracije i decentralizacije državne uprave, radi njenog uprošćenja i izjednaćenja može, na predlog nadležnog resornog Ministra, Ministra unutrašnjih poslova po saglasnosti Ministra finansija, Uredbama sa zakonskom snagom postepeno preneti na banove, odnosno na upravnika grada Beograda jedan deo poslova iz nadležnosti Vrhovne državne uprave.

Za vreme ove budžetske godine krediti za ove prenete poslove otvaraće se banovima odnosno upravniku grada Beograda, a iduće budžetske godine imaju se uneti ovi krediti na odgovarajuće mesto.“

Za pravilno razumevanje te zakonske določbe je treba predvsem opredeliti pojma „decentralizacija“ in „dekoncentracija“.

⁴ Goršić (o. c. 472.) pripominja k čl. 191 zakona o notranji upravi: „Ovlašćenje, dato Pretsedniku Ministarskog saveta, da izvrši pregrupaciju materijalne nadležnosti, medjutim, nije više aktuelno.“ Avtor žal ne navaja, ali smatra pooblastilo za neaktualno samo zaradi poteka roka (njegov komentar je iz leta 1936), ali morda tudi še iz kakega drugega razloga.

⁵ Mišljene so seveda banovinske samouprave v okviru veljavne ustave.

Določitev teh pojmov je težja, kakor izgleda na prvi pogled. Že Marcère⁶ toži, da je „décentraliser“ nedoločen pojem, v katerega polaga vsak svoje lastne želje, Peters⁷ pa pristavlja, da se je v tem pogledu doslej (sc. 1928) komaj kaj spremenilo. On sam vidi v centralizaciji vsoto onih stremljenj nekega organiziranega občestva, ki so usmerjena v to, da se čim večji del delovanja tega občestva izvrši na enem samem mestu, in sicer v občestvenem središču. Decentralizacija pa so nasprotna stremljenja, ki hočejo čim večji del funkcij občestva prenesti od njegovega pravega središča na druga, čim bolj oddaljena mesta, ki so z nadrejenim središčem le v rahlejši zvezi.⁸ Po istem avtorju je ločiti pri decentralizaciji med administrativno in neodvisno decentralizacijo. Pri administrativni decentralizaciji je razmerje podrejenosti med centralo in decentraliziranim mestom tako ozko, da more centrala dajati tem mestom načeloma obvezna navodila, hkrati pa nosi seveda za njih dejanja tudi odgovornost. Ker je ta odnos značilen za medsebojni odnos upravnih oblastev, se je označil kot „administrativna decentralizacija“, dočim uporabljata francoska upravna praksa in teorija za ta odnos navadno izraz „dekoncentracija“.⁹ Neodvisna decentralizacija pa je po Petersu tedaj podana, kadar centrala nima pravice, dajati obvezna navodila, in je decentralizirano mesto nanje vezano samo v onih primerih, ki so v zakonu izrečno predvideni. Ta decentralizirana mesta so praviloma samostojne pravne osebe, ki ravnajo na lastno odgovornost. Primer neodvisne decentralizacije na upravnem polju je samo-uprava v pravnem smislu besede, v zakonodaji pa avtonomija.¹⁰

Walter Jellinek označuje dekoncentracijo kot decentralizacijo v prostornem smislu.¹¹

⁶ Lettre sur la décentralisation. Revue politique et parlementaire 1895; zv. IV, 1.

⁷ Hans Peters, Zentralisation und Dezentralisation, 1928; 3.

⁸ Isti, o. c. 4.

⁹ Isti, o. c. 17. Pojem „administrativne decentralizacije“ rabita (za dekoncentracijo) tudi Goršič, o. c. 12. in Julius Hatschek (Lehrbuch des deutschen und preussischen Verwaltungsrechtes, 1931; 67). Ekvivalenten izraz „birokratske decentralizacije“ uporablja Antonio Salandra v Corso di diritto amministrativo italiano, raccolto dall' avv. Carlo Manes, II ed. 1915; 39. (cit. Laza M. Kostić, Administrativno pravo Kraljevine Jugoslavije, I. knjiga, 1935; 121., op. 1).

¹⁰ Hans Peters, o. c. 18.

¹¹ Walter Jellinek, Verwaltungsrecht, 1931; 62. Prim. mojo op. 39.

Herrnritt govori o dekoncentraciji tedaj, če je pristojnost nižjih državnih oblastev razširjena na račun vrhovnih državnih oblastev.¹² Upravna decentralizacija pa je po njem ona oblika upravne organizacije, pri kateri je krajevna samouprava nasproti centralizirani državnii upravi posebno razvita in pri kateri je težišče lokalne uprave pri samoupravnih telesih.¹³

Slobodan Jovanović pravi, da stoji dekoncentracija v sredini med centralizacijo in decentralizacijo. Kakor po načelu centralizacije, tako vodijo tudi po načelu dekoncentracije posle lokalne uprave državni uradniki (in ne izvoljena telesa), vendar so ti uradniki pri donañanju odločb od centralnih oblastev neodvisni, kar je skupno dekoncentraciji in decentralizaciji. Dekoncentracija bi bila torej neke vrste birokratske samouprave.¹⁴

Po Krbeku se more uporabljati izraz „decentralizacija“ v ožjem smislu za decentralizacijo po samoupravah, izraz „dekoncentracija“ pa za decentralizacijo po državnih uradih. Zlasti v naši unitaristično urejeni državi se more govoriti o decentralizaciji (v ožjem smislu besede) v primeru razširjenja področja in jačanja pooblastil samouprav, o dekoncentraciji pa v primeru razširjenja področja in dajanja večje samostalnosti nižjim državnim uradom v odnosu do centralnih državnih oblastev.¹⁵ Tako označuje navedeni pisec n. pr. prenos poslov iz centralnih oblastev, zlasti iz ministrstev, na srednja upravna oblastva, kot dekoncentracijo.¹⁶

Laza M. Kostić izvaja v svojem učbeniku upravnega prava kraljevine Jugoslavije,¹⁷ da je strogo decentralistično urejena ona država, v kateri obstoji samo centralni organ vrhovne državne uprave, dočim je vsa ostala uprava poverjena posebnim, na samoupravni bazi organiziranim korporacijam in ustanovam javnega prava. Kolikor se izvajajo ti upravni posli po teritorialnih korporacijah, govori Kostić, naslanjajoč se na Duguita, o decentralizaciji po lokalnih upravah, kolikor se pa poverjajo samostalnim ustanovam javnega prava, uporablja navedeni pisec Haurioujevo terminologijo ter govori o dekoncentraciji po specialnih

¹² Rudolf Herrnritt, *Grundlehren des Verwaltungsrechtes*, 1921; 179. in 189.

¹³ Isti, o. c. 179., op. 12 in 189.

¹⁴ Slobodan Jovanović, *Srškićev nacrt zakona o banovinskoj samoupravi*, Arhiv za pravne i društvene nauke, 1938; št. 4., 289.

¹⁵ Ivo Krbek, o. c. 270.

¹⁶ Isti, o. c. 356.

¹⁷ O. c. 118. in 119.

upravah. Kostić naglašča, da je glavno, da so to organi javne uprave, ki poslujejo le v rahli odvisnosti od centrale. Dekoncentracija je po Kostiću ublažena oblika centralizacije. V sistemu dekoncentracije se prenese določen krog poslov na nižja državna oblastva radi dokončne rešitve. Čeprav ostanejo ti državni organi, ki so imenovani in ne izvoljeni, višjim organom hierarhijsko in disciplinsko podrejeni, ne smejo višji organi njih rešitev spreminjati, niti te posle pritegniti v svojo pristojnost. Rešitve nižjih organov je smatrati kot dokončne, tako da proti njim v rednem upravnem postopku ni pravnega sredstva.¹⁸

Mihailo Ilić izvaja v svojem članku „Dekoncentracija vlasti“, da se oblast dekoncentrira, če se da drugim državnim organom, nižjim od onih, katerim se vzame. Trditi, da se oblast decentralizira, pa se more šele tedaj, če se da drugim, ne državnim, marveč samoupravnim organom.¹⁹

Od slovenskih piscev nas zanima v tej zvezi Pitamičev in Pirkmajerjevo mnenje. Pirkmajer pravi:²⁰ „Prenos upravnih poslov, ki bi jih sicer morala izvrševati država, na samoupravna oblastva, imenujemo upravno decentralizacijo. V širšem pomenu označujemo z decentralizacijo vsak prenos poslov iz centrale, tedaj ne le na samoupravo, temveč tudi na lokalno²¹ upravo (dekoncentracija)“. Na drugem mestu²² nadaljuje: „Kadar govorimo o decentralizaciji, imamo v mislih prenos poslov od državne uprave na samoupravo.“ Dasi Pirkmajerjeve definicije niso povsem jasne, izhaja vendar iz njih, da razume z decentralizacijo prenos upravnih poslov z državnih na samoupravna oblastva, z dekoncentracijo pa prenos poslov iz centrale na lokalno državno upravo v banovini in srezu.²³

Slično vidi tudi Pitamič decentralizirano upravo v samoupravi, ki mora biti od centralne uprave stvarno in osebno neodvisna. „Ako pa imajo v okviru same „državne“ ali, boljše rečeno, centralni vladi podrejene uprave nižje instance, ki so seveda, kar se tiče osebja in njegove discipline, pravno odvisne od ministrstva, v nekaterih zadevah samostojno in

¹⁸ O. c. 121.

¹⁹ Mihailo Ilić, Politički i pravni članci, Biblioteka Politika i društvo, 1938; št. 22., str. 52.

²⁰ Otmar Pirkmajer, Naš problem upravne decentralizacije, Misel in delo, 1935; št. 2., str. 43.

²¹ Mišljena je tukaj očitno državna lokalna uprava.

²² O. c. 45.

²³ O. c. 47., odst. 5.

zadnjo odločitev, se označa to z ne baš lepim izrazom „dekoncentracija“.²⁴

Omeniti bi bilo še, da razumejo nekateri pravniki z decentralizacijo prenos poslov na oblastva, ki se šele ustanavljajo, z dekoncentracijo pa prenos poslov na že obstoječa oblastva. —

Z navedenimi citati še zdaleka niso izčrpana mnenja tudi samo glavnih piscev, ki so se pečali s problemom decentralizacije in dekoncentracije. Ali že iz njih je razvidno, da terminologija sicer ni enotna, da pa razume pretežna večina piscev z decentralizacijo (v ožjem smislu besede oziroma z neodvisno decentralizacijo) prenos poslov s centralnih državnih oblastev na samouprave, z dekoncentracijo (oziroma z administrativno ali birokratsko decentralizacijo) pa prenos poslov z višjih na nižja državna oblastva. Poudariti pa je treba, da ne pomenita decentralizacija in dekoncentracija samo funkcijo prenosa poslov, marveč tudi na to usmerjena stremljenja²⁵ in — po doseženem smotru — s tem ustvarjeno stanje.

Po opredelitvi navedenih dveh pojmov se vrnimo zopet k besedilu § 101 letošnjega fin. zakona. Ta paragraf pravi: „Ovlaščuje se Ministarski svet, da u cilju uvodjenja narodnih samouprava, a radi dekoncentracije i decentralizacije državne uprave... može, ... Uredbama sa zakonskom snagom postepeno preneti na banove, odnosno na upravnika grada Beograda jedan deo poslova iz nadležnosti Vrhovne državne uprave.“ Zakon določa torej, da more ministarski svet prenesti z uredbami z zakonsko močjo del poslov iz vrhovne državne uprave na bane, oziroma na upravnika mesta Beograda, radi dekoncentracije in decentralizacije²⁶ državne uprave.

Tu je pripomniti naslednje:

Bani in upravniki mesta Beograda so državna upravna oblastva, ki vrše posle občne uprave (čl. 19. odst. 1. znu. v zvezi s § 1 zakona o spremembah in dopolnitvah tega zakona z dne 9. oktobra 1929.). Da so bani na tem mestu mišljeni kot šefi državne občne uprave in ne kot komisarji banovinskih samouprav,²⁷ izhaja iz njih zakonskega naziva kakor tudi iz njih navajanja poleg upravnika mesta Beograda, ki je nesporno samo državni, ne pa tudi samoupravni organ. Ra-

²⁴ Leonid Pitamic, *Država* 1927; 399. in 400.

²⁵ Gl. op. 8.

²⁶ Podčrtal jaz.

²⁷ Laza M. Kostić, *Komentar Ustava Kraljevine Jugoslavije* od 3. septembra 1931, 1934; 219.

zen tega tudi 2. odst. § 101, kjer je govor o prenosu državnih kreditov, ne dopušča nobenega dvoma, da je ban v tej zakonski določbi mišljen le v funkciji državnega organa. Prenos poslov z vrhovne državne uprave na bane oziroma na upravnika mesta Beograda je torej prenos poslov iz vrhovnih državnih na nižja državna oblastva. To pa označuje vladajoča doktrina, kakor smo gori videli, kot dekoncentracijo poslov. V § 101 pa je govor tudi o decentralizaciji državne uprave. Nastane tedaj vprašanje, kaj je imel zakonodavec pri tem izrazu v mislih. Sam ni dal legalne definicije decentralizacije in tako se moramo pač zateči k vladajočemu nauku, ki pravi, da je decentralizacija prenos poslov s (centralnih) državnih oblastev na samoupravna oblastva (korporacije in ustanove). Naša zakonska določba pa govori samo o prenosu poslov na bane in na upravnika mesta Beograda, torej na državne organe, ne pa tudi na samoupravna oblastva. Zaradi tega je izraz „decentralizacija“, če ga motrimo raz vidik vladajoče doktrine, v navedeni zvezi vsekakor pogrešen in bi pravilno sploh ne smel stati v zakonskem besedilu. Ker pa je v tem besedilu, si moremo celo stvar tolmačiti pač samo tako, da je zakonodavec v razumljivi težnji, da doseže svoj namen, spričo nejasne in neenotne nomenklature uporabil — oba izraza. —

Dalje določa § 101 letošnjega finančnega zakona, da naj se izvrši prenos poslov na večkrat navedena državna oblastva „u cilju uvodjenja narodnih samouprava“. Tu je dvoje pripomniti. Prvič, da naša pravna terminologija doslej ni poznala izraza „narodnih“ ali po naše, „ljudskih“ samouprav. Ta izraz najdemo prvič v navedeni zakonski določbi. Kakšne samouprave so te „ljudske“ samouprave? Nesporno je, da morejo biti s tem mišljene samo teritorialne samouprave. Teritorialnih samouprav pozna naša ustava dve vrsti: banovinske (čl. 88) in občinske (čl. 96). Ker občinskih samouprav v naši kraljevini ni treba več uvajati — saj so že organizirane po zakonu o občinah in po zakonu o mestnih občinah²⁸ — so v § 101 očitvidno mišljene banovinske samouprave, ki so v ustavi sicer predvidene, a še ne izvedene. Z „ljudskimi samoupravami“ je torej treba razumeti naše bodoče banovinske samouprave. Napačno pa bi bilo trditi, da sta pojma „ljudske“ in „banovinske“ samouprave istovetna, kajti

²⁸ Pri poslednjih še niso izvedeni predpisi glede volitev predsednika in članov mestnega sveta.

„ljudske samouprave“ naj ne bodo samo banovinske, pač pa tudi občinske samouprave. Iz tega vidimo jasno, da navedeni izraz ne spada v kategorijo pravnih, marveč političnih pojmov.

Drugič pa ne moremo soglašati s stilizacijo: „u cilju u v o d j e n j a narodnih samouprava“. Banovinske samouprave se bodo uvajale z zakonom o ureditvi banovinskih samouprav, ne pa z uredbami, ki jih bo izdal ministrski svet na osnovi § 101 letošnjega finančnega zakona. S temi uredbami se bodo banovinske samouprave kvečemu p r i p r a v l j a l e , ne pa uvajale.

Doslej smo torej ugotovili, da gre v § 101 za dekoncentracijo državne uprave radi pripravljanja banovinskih samouprav. Sedaj pa je treba preiskati vprašanje možnega obsega in načina te dekoncentracije.

V tem pogledu bi bilo pripomniti naslednje:

§ 101 letošnjega finančnega zakona določa, da naj se prenese na bane oziroma na upravnika mesta Beograda „j e d a n d e o poslova iz nadležnosti Vrhovne državne uprave“. Kateri del naj bi to bil? Tega zakon sicer ne pove, ali mi pridemo problemu bliže tudi z negativno formulacijo. Nedvomno se n e morejo dekoncentrirati in je zaradi tega treba tudi v bodoče pridržati vrhovni državni upravi (in sicer vsakemu ministrstvu za svoje področje) tiste posle, ki spadajo po čl. 2 zakona o ureditvi vrhovne državne uprave v s p l o š n o pristojnost ministrstev, namreč organiziranje državnih oblastev, vrhovno vodstvo državne uprave, vrhovno nadzorstvo nad upravnimi oblastvi in organi ter pripravljanje zakonskih predlogov. K o t i n s t a n c a pa naj ministrstva odločajo v prvi in hkrati poslednji stopnji v onih poslih, ki se tičejo zaradi svoje važnosti in pomembnosti interesov cele države, oziroma ki presegajo meje ene banovine.²⁹ Ves ostali krog poslov pa bi se mogel prenesti na bane oziroma na upravnika mesta Beograda.

Kar nam pa pri določbi, da naj se prenese na večkrat imenovana oblastva „j e d a n d e o poslova iz nadležnosti Vrhovne državne uprave“ posebno v oči pade, je to, da dopušča zakon možnost prenosa poslov s c e l e vrhovne državne uprave in ne samo z onih ministrstev, ki so v organizacijskem sklopu obče uprave. S tem je šel zakonodavec preko okvira, ki si ga je v zakonu o notranji upravi v upravnoorganizacijskem smislu sam postavil in katerega

²⁹ Glej članek Stevana Sagadina „Banske uprave“ v „Politiki“ z dne 22. novembra 1929.

se je doslej od uveljavljenja tega zakona strogo držal. Kakšen prelom sedanjega stanja pomeni ta določba vsaj teoretično, naj pokažejo naslednje ugotovitve.

Vrhovno državno upravo tvorijo po čl. 1 zakona o ureditvi vrhovne državne uprave v zvezi s predpisi o naknadni ustanovitvi nekaterih ministrstev vsa obstoječa ministrstva, katerim se pridružuje kot posebno oblastvo še predsedništvo ministrskega sveta, ki ga moremo v smislu Kostićevih izvajanj³⁰ smatrati kot posebno ministrstvo. Vrhovna državna uprava sestoji ta čas, vštevši predsedništvo ministrskega sveta, iz 15 ministrstev, ki jih moremo v upravno-organizacijskem oziru deliti v dve skupini: v ministrstva, ki so v organizacijskem sklopu obč e u p r a v e in v ostala ministrstva, ki tvorijo s svojimi podrejenimi oblastvi in ustanovami tako zvano „p o s e b n o u p r a v o“.

Obč a u p r a v a obsega po čl. 20, odst. 2. znu. vse posle, razen onih, ki so dodeljeni z zakonskimi predpisi v pristojnost sodišč, finančnih ali vojaških oblastev, kakor tudi poslov, po katerih ne nastopa država glede na njih komercialni ali tehnični značaj kot nosilec oblasti, ampak kot podjetnik. Obča uprava obsega torej po sedanjem stanju resorne razdelitve posle iz resora ministrstva za notranje posle, za prosveto, za gradbe, za poljedelstvo, za trgovino in industrijo, za gozdove in rudnike (razen poslov, ki se nanašajo na državne domene), za socialno politiko in ljudsko zdravje, za ljudsko telesno vzgojo in posle ministrstva pravde, kolikor se nanašajo na versko upravo.³¹ Ostale posle, ki jih naziva Kostić v nasprotju z obč o upravo kot „p o s e b n e u p r a v e“,³² opravljajo poleg predsedništva ministrskega sveta ministrstva za finance, za vojsko in mornarico, za promet, za pošto, brzojav in telefon, za pravosodje (razen verskih poslov) in za zunanje zadeve. Razen tega spadajo k posebni upravi tudi še posli, ki se nanašajo na državne domene.³³ Posle posebne uprave opravljajo v notranjosti države posebna oblastva oziroma organi, dočim opravljajo posle obč e uprave oblastva obč e uprave, kamor spadajo tudi bani in upravnik mesta Beograda. Kakor vidimo, je bila doslej ločitev obeh vrst poslov v organizacijskem oziru strogo izvedena. Če se pa prenese tudi samo del poslov posebne uprave na obč a upravna oblastva, bi bila to

³⁰ O. c. I., 62.

³¹ Goršič, o. c. 105.

³² O. c. I., 69.

³³ Goršič, o. c. 105.

opustitev enega izmed glavnih načel zakona o notranji upravi, namreč načela, da opravljajo obča upravna oblastva samo posle, ki spadajo v občo upravo in nič drugega (čl. 20 zakona o notranji upravi). Tak prenos bi imel dalje za posledico, da bi omenjenim oblastvom dosledno več ne pripadal naziv občnih upravnih oblastev, marveč da bi se morala zanje najti druga označba, ki bi bila pojmovno širša. S prenosom poslov iz oblasti posebne uprave na obča upravna oblastva bi se tedaj ustanovilo stanje, ki se od sedanjega stanja vsaj teoretično načeloma razlikuje.

Po tej ugotovitvi si oglejmo vsaj bežno tudi praktično stran tega vprašanja ter se vprašajmo: ali in v kolikšnem obsegu dopušča današnje stanje državne administracije prenos poslov posebne uprave na bane in na upravnika mesta Beograda. Oglejmo si v ta namen kratko poedine resore, ki tvorijo posebno upravo.

Že kratak pogled na najpoglavitnejše posle iz pristojnosti predsedništva ministrskega sveta nam pokaže, da tu kakšen prenos poslov na bane in na upravnika mesta Beograda ne prihaja v poštev. Niti opravljanje agend v stvarih pisarne kraljevega dvora in pisarne kraljevih redov, niti posli glede državnega sveta in glavne kontrole, kakor tudi ne obča državna obveščevalna služba ne bi se mogli s pridom prenesti na naše srednje upravne instance.

Prav tako negativen je odgovor tudi glede agend ministrstva za zunanje zadeve, ki se že po svoji prirodi ne dajo dekoncentrirati na organe v notranjosti države.

Glede resora ministrstva za vojsko in mornarico nepriemernosti prenosa poslov na pol.-upravna oblastva, zlasti v unitaristični državi, kakor je naša, pač ni treba šele dokazovati. Vojaška evidenca kot taka je pa itak že v najširšem obsegu dekoncentrirana, tako da nadaljnja dekoncentracija ne prihaja več v poštev.

Ministrstvo pravde zavzema že zaradi načela ločitve oblasti posebno stališče. Sodišča so od uprave neodvisna, sodna uprava bodi od ostalih upravnih vej oddvojena ter opremljena z vsaj relativno samostalnostjo.³⁴ Banom bi se mogla prepustiti skrb za stvarne potrebe sodne uprave in morebiti ureditev osebnih razmerij nižjega sodno-upravnega uslužbenstva, nikakor pa ne sodnikov.

Tudi glede poslov ministrstva za finance ni težko ugotoviti, da se, dokler obstoje finančna ravnateljstva, ne dajo

³⁴ Laza Kostić, o. c. I., 60.

v omembe vrednem obsegu prenesti na bane. Izjemo tvorijo zopet personalije.

Kar se tiče ministrstva za promet ter ministrstva za pošto, brzovjav in telefon, kjer nastopa država z ozirom na komercialni oziroma tehnični značaj poslov kot podjetnik in ne kot nosilec oblasti,³⁵ si prenosa agend na politično-upravna oblastva skoro ne moremo misliti. Moderni promet zahteva enotno ureditev in enotno vodstvo z enega organizacijskega središča.³⁶ Pri prometu prevladujejo tehnično-gospodarski vidiki, ki so povsem heterogeni od policijskih in ki zahtevajo svoj lastni organizacijski ustroj. Prenesti bi se dale brez nadaljnega le poedine upravne agende, n. pr. personalije.³⁷

Pač pa bi se dala prenesti iz resora ministrstva za gozdove in rudnike uprava državnih domen (gozdov in rudnikov), ker gre tu za stvari bolj lokalnega značaja.

Ta bežni pregled nam pokaže, da bi mogel biti prenos poslov posebne uprave iz pristojnosti vrhovne državne uprave na bane ozir. na upravnika mesta Beograda v praksi le minimalen. Zato pa je dana možnost za tem obsežnejšo dekoncentracijo poslov iz ministrstev, ki spadajo v sklop občne uprave, na naše srednje upravne instance. Skrajne meje te dekoncentracije smo že gori označili, ko smo navedli, katere posle je treba pridržati našim centralnim oblastvom, dočim bi se mogli vsi ostali posli v okviru občne uprave dekoncentrirati.

Kakšen obseg bo dekoncentracija in concreto zavzela, danes še ne vemo, ker ni bila doslej izdana še nobena uredba po § 101 letošnjega finančnega zakona. To vprašanje v načelu za našo razpravo tudi ni važno, ker je konkretna določitev obsega dekoncentracije v gori označenih mejah bolj stvar politične kot pravne presoje.

S tem bi mogli naša izvajanja glede obsega dekoncentracije zaključiti, če ne bi bilo še enega važnega momenta. Nekateri, vendar ne vsi avtorji (n. pr. Pitamic in Kostić) poudarjajo, da spada k pojmu dekoncentracije tudi pravica nižjih državnih oblastev, da odločajo v prenesenih poslih samostojno in d o k o n č n o. To naziranje je povsem utemeljeno, kajti sicer bi prešli ti posli v primeru pritožbe zopet na nadrejeno oblastvo, v našem primeru tedaj od bana

³⁵ Goršič, o. c. 104.

³⁶ Enotno vodstvo prometa najdemo tudi v raznih zveznih državah.

³⁷ Prim. tudi Pirkmajer, o. c. 53.

na ministra. V zvezi s tem izvaja Ilić³⁸ pravilno, da dekoncentracija ni popolna, če se razširi n. pr. pristojnost banov na račun ministrov. Popolnejšo dekoncentracijo vidi v tem, da razširijo zakoni pristojnost sreskih načelnikov na račun pristojnosti banov, ker se posli s tem enkrat za vselej odvzamejo ministrom, kajti po načelu dveh upravnih instanc, ki je uveljavljeno v naši upravni zakonodaji, taki posli ne morejo več priti k ministrom v rešitev. Če bi prešla pristojnost z ministrov ne na bane, marveč na sreske načelnike, bi bila dekoncentracija po Iliću iz pravkar navedenega razloga popolna.

Naš § 101 takega prenosa pristojnosti od ministrov na sreske načelnike ne dopušča, marveč predvideva samo prenos poslov na bane in na upravnika mesta Beograda. Da se prepreči oslabljenje učinka dekoncentracije, ki bi moglo nastati iz gori navedenega razloga, bi bilo v uredbah po § 101 treba izrečno določiti, da odloča ban oziroma upravnik mesta Beograda v njemu prenesenih poslih d o k o n č n o. S tako določbo bi odpadel vsak dvom, ki bi se mogel sicer pojaviti v teoriji in praksi.

Glede na č i n a, kako naj se izvede dekoncentracija, ni kaj posebnega pripomniti, ker je zakonska določba jasna. Zakon predvideva, da naj se prenos poslov izvrši postopoma na predlog pristojnega resornega ministra in ministra za notranje posle po soglasnosti ministra za finance, in sicer z uredbami z zakonsko močjo, ki jih izda ministrski svet. Inicijativa za prenos je torej v rokah resornih ministrov, ki se morajo o stvari predhodno sporazumeti z ministrom za notranje posle, kar je čisto naravno, saj gre za prenos poslov z določenega resora na oblastva, ki so podrejena notranjemu ministru. S predlogom pa mora soglašati tudi minister za finance, kar je potrebno z ozirom na določbo 2. odst. § 101 finančnega zakona, po katerem se odpirajo krediti za prenesene posle v tekočem proračunskem letu ne več ministrom, marveč banom oziroma upravniku mesta Beograda, dočim se morajo ti krediti postaviti prihodnje proračunsko leto „na ustrezno mesto“. Poslednji izraz sicer ni prav jasen, vendar se da iz celega besedila 2. odstavka razbrati, da je s tem mišljeno, da morajo biti ti krediti v prihodnjem proračunskem letu tako razporejeni, da bo pravica bana oziroma upravnika mesta Beograda do prostega razpolaganja z njimi razvidna. —

³⁸ O. c. 51.

S tem smo dovršili analizo § 101 finančnega zakona za leto 1958/59 ter bi bilo še kratko očitati pomen te zakonske določbe.

Z uredbami, ki bodo izdane na osnovi § 101, naj bi se „uvajale ljudske samouprave“, kar smo popravili tako, da naj bi se „pripravljale banovinske samouprave“. § 101 vsebuje pooblastilo za dekoncentracijo uprave. Dekoncentracija uprave je stanje, ki se odmika od centralizacije in približuje decentralizaciji. Že gori smo navedli, da je po Slobodanu Jovanoviću dekoncentracija v sredini med centralizacijo in decentralizacijo. Tako pri dekoncentraciji kakor pri decentralizaciji delujejo centrifugalne sile, ki jih pa ni treba vedno razumeti v krajevnem smislu.³⁹ Ta distanciranost od centrale daje obema oblikama upravne organizacije nekaj skupnega: obe približujeta upravo prebivalstvu pogosto krajevno, vedno pa stvarno. Dekoncentracija je zaradi tega prav primeren predhodni stadij za decentralizacijo. Posebno pa je treba poudariti, da je dekoncentracija kaj dobra pripravljalna faza za decentralizacijo tudi zaradi tega, ker je mnogo lažje prenesti posle na samoupravne organe z lokalnih državnih, kakor neposredno s centralnih oblastev.⁴⁰

Pravkar navedeno velja za vsako dekoncentracijo. Po § 101 letošnjega finančnega zakona izvedena dekoncentracija pa bi bila vrh tega izrednega pomena v nekem prevažnem oziru, namreč v vprašanju financiranja bodočih banovinskih samouprav.

Vsak, kdor se količkaj resno bavi s problemom ureditve naših bodočih banovinskih samouprav, pride prej ali slej do neke točke, pri kateri se pričenjajo skoro nepremagljive ovire. Je to kompleks vprašanj, ki se nanašajo na financiranje banovinskih samouprav. Brez pravilne rešitve finančnega vprašanja sploh ni pravilne rešitve problema upravne decentralizacije, saj je, kakor poudarja Pirkmajer⁴¹ pravilno, problem decentralizacije v glavnem finančni problem. Poskusi, določiti ustroj bodočih banovinskih financ na podlagi današnje upravne ureditve, se morajo nujno izjaloviti. Do cilja nas more dovesti samo ena pot: dovolj dolgotrajne izkušnje. Tu bi mogel dobro služiti § 101 letošnjega finančnega zakona, predpostavljeno, da se bo izvršila dekoncentracija po tem paragrafu v takem obsegu, da se bo s to dekoncentracijo razširjeni krog poslov

³⁹ Hans Peters, o. c. 8. in 14.

⁴⁰ Mihailo Ilić, o. c. 52.

⁴¹ O. c. 56.

banskih uprav (državnega in banovinskega področja) kril s krogom poslov bodočih banovinskih samouprav ter tedaj morebiti še obstoječih banskih uprav. Če se prenesejo z uredbami po § 101 na bane vsi oni posli, ki bodo skupno s sedanjim banovim področjem tvorili celotno kompetenco bodočih banovinskih samouprav in tedaj morebiti še obstoječih banskih uprav, je mogoče po poteku primerne dobe precej točno ugotoviti, kako je treba financirati bodoče banovinske samouprave. Finančna plat sedanjega državnega in banovinskega področja banovin je jasna; glede poslov, ki bi se od ministrov prenesli na bane, pa bi se v ne predolgi dobi izkustveno dognalo, s kakšnim finančnim učinkom so zvezani, t. j. kolikšne stvarne in osebne kredite je treba banom dovoliti za njih opravljanje. Ti krediti bi se po 2. odstavku § 101 po prenosu poslov na bane prav tako črpali iz državnega proračuna, kakor so se doslej ob obavljanju po ministrih. Ker bi se torej črpali iz istega vira, bi bile morebiti potrebne korekture hitro in lahko izvedljive. Z dokončno številčno ugotovitvijo potrebnih kreditov bi bila dognana finančna plat tudi v pogledu dekoncentriranih poslov. Če bodo banovinske samouprave prevzele te na bane dekoncentrirane posle v celoti, bo njih financiranje dokaj enostavno; pri samo delnem prevzemu pa bo mogoče napraviti vsaj približno sliko o finančnih posledkih, kar bi bilo pri neposrednem prenosu s centrale na banovinske samouprave lahko rečemo nemogoče. Kar se pa tiče celotnega ali delnega prevzema poslov državnega in banovinskega področja s e d a n j i h banskih uprav po bodočih banovinskih samoupravah, vprašanje budžetiranja ne bo povzročalo težkoč, ker so zaradi dolgoletnih izkustev znane vse potrebne premise.

Z nakazano operacijo bi se postavilo budžetiranje banovinskih samouprav na realno bazo. Hkrati bi se preložila potrebna „poskušna doba“ v stadij po dekoncentraciji razširjenega področja banskih uprav. To anticipiranje bi imelo to prednost, da bi se pridobile potrebne izkušnje v okviru državnega in ne — po ustanovitvi banovinskih samouprav — banovinskega proračuna. Seveda predpostavlja vse to neko načrtno postopanje poklicanih faktorjev, ki bi morali že pri izdaji uredb po § 101 imeti v vidu kompetenco bodočih banovinskih samouprav.

Zaključno moremo tedaj ugotoviti, da more § 101 letošnjega finančnega zakona vkljub svoji deloma nepovoljni stilizaciji postati temelj za pomembno upravno reformo — če bo prišlo do izvedbe tega paragrafa.