

Božo Grafenauer

Slovenska država med centralizmom in regionalizmom*

Uvodne opredelitve

1.

Od sprejema Ustave Republike Slovenije (sprejeta je bila 23. decembra 1991), ki predstavlja, skupaj s Temeljno ustavno listino o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije (ta je bila sprejeta 25. junija 1991)¹, ključni in temeljni ustavnopravni akt samostojne in neodvisne države Republike Slovenije, je minilo že skoraj 11 let. Po dveh spremembah ustave, ki sta se nanašali na ureditev lastninske pravice tujcev in na volitve poslancev Državnega zbora², tečejo ravno sedaj razprave o številnih vloženi predlogih za spremembo ustavnega besedila. Med temi imajo, poleg sprememb, povezanih z vključevanjem Slovenije v mednarodne integracije, posebno mesto spremembe na področju lokalne samouprave, ki naj bi omogočile regionalizacijo Slovenije, decentralizacijo in boljše možnosti enakomernega regionalnega razvoja v vsej Sloveniji. Za doseg navedenega pa bi bilo (po mnenju predlagateljev) potrebno spremeniti 143. člen ustave, in to tako, da pokrajine kot širše samoupravne lokalne skupnosti ne bi bile več neobvezna oblika povezovanja občin, temveč obvezna sestavina ustavne ureditve Slovenije. Ustanovitev pokrajin torej ne bi bila več prepuščena spontanin in prostovoljnim odločitvam občin, kar pomeni, da pokrajine ne bi bile več predvidene kot »kreacija« občin, temveč države, saj bi o njihovi ustanovitvi odločil (po ustreznem postopku in pridobljenih mnenjih občin) Državni zbor z zakonom.

Glede na to, da je predlagatelj sprememb ustave na področju pokrajinske ureditve Vlada Republike Slovenije³ je torej tudi pri njej prevladalo stališče, da so pokrajine v Sloveniji potrebne oziroma nujne, da pa je ovira za njihov nastanek veljavno ustavno besedilo – razrešitev te sistemsko ovire za ustanovitev pokrajin in s tem regionalizacijo Slovenije pa vidijo v vzpostavitvi drugačnih ustavnopravnih temeljev. Uvajanje pokrajin v politično ureditev države naj tako ne bi bila samo ustavna možnost, temveč obveznost, saj bi bil Državni zbor zavezan, da stori vse potrebno za zakonsko ureditev in ustanovitev pokrajin.

Predlagano novo ustavno besedilo 143. člena ustave naj bi se glasilo:

»Pokrajina je širša samoupravna lokalna skupnost.

* Referat na 31. zborovanju slovenskih zgodovinarjev »Regionalni vidiki slovenske zgodovine«; Maribor, 10. – 12. oktobra 2002.

¹ Ustava Republike Slovenije je objavljena v Uradnem listu Republike Slovenije, št. 33/91-I; Temeljna ustavna listina o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije pa je objavljena v Uradnem listu Republike Slovenije, št. 1/91-I, popravek pa v št. 19/91)

² Spremembi sta objavljeni v Uradnem listu Republike Slovenije, št. 42/97 in 66/00;

³ Predlog za začetek postopka za spremembo Ustave Republike Slovenije je objavljen v Poročevalcu Državnega zbora RS, št. 100/2001 z dne 22.12.2001.

Že pred tem pa je skupina poslancev DZ v letu 1999 vložila v proceduro predlog za začetek postopka za spremembo Ustave Republike Slovenije (glej: Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije, št. 21 z dne 21.4.1999), s katerim so predlagala črtanje 143. člena ustave, ki obravnava (po njihovih navedbah) pokrajino kot zgolj neobvezno obliko medobčinskega sodelovanja in predstavlja oviro za ustanovitev pokrajin.

Pokrajina se ustanovi z zakonom za opravljanje zadev širšega pomena in za opravljanje z zakonom določenih zadev regionalnega pomena«⁴.

2.

Pojem regije (regionalizacije, regionalizma) izhaja iz latinske besede regio, ki pomeni pokrajino, območje, predel ali ozemlje, ki ga označujejo podobne ali istovetne naravne in/ali družbeno-gospodarske značilnosti⁵. Pri raznih izpeljavah tega pojma velja, da se v njem skriva več pomenov – tako v političnem kot tudi v strokovnem in znanstvenem smislu. Sicer pa se z regijskimi problemi in vprašanji ukvarjajo različne vede, od katerih skuša vsaka s svojega vidika odkrivati in evidentirati življenjske tokove, ki so značilni prav za določen prostor in ga oblikujejo v dejansko interesno povezano življenjsko skupnost s centralnim naseljem h kateremu gravitira največ tokov.

Problematika regij in regionalizma je torej izrazito kompleksna, pri njej pa se prepletajo politični, pravni, sociološki, geografski, ekonomski, zgodovinski idr. elementi. V tem prispevku so izpostavljena le nekatera vprašanja ustavnopravne narave regionalizma, predvsem regij kot sestavine pravne ureditve – to je kot pravnosistemske institucije, za katero se v Ustavi Republike Slovenije uporablja termin »pokrajina«. Poleg tega se v naši ustavi uporablja tudi generični pojem »širša samoupravna lokalna skupnost«, ki v nekem smislu zaobsega vso pestrost regionalnih skupnosti, kot jih poznajo v raznih evropskih državah.

Sicer pa lahko v upravno-političnem smislu rečemo, da gre pri regiji za vmesni prostor med državo in občinami, prostor na katerem se pojavljajo aktualne potrebe, povezane z gradnjo prometnih, komunalnih in drugih infrastrukturnih objektov regionalnega pomena, na katerem obstajajo zahteve za izvajanje nalog na področju načrtovanja in planiranja v prostoru, varstva okolja, zagotavljanja oskrbe z energijo... – skratka vse tiste potrebe in naloge za njihovo zadovoljitev, ki se morajo upoštevati in uresničevati na širšem zaokroženem območju. Ta vmesni prostor, kjer nastajajo in se razrešujejo problemi, ki temeljijo na eni strani na interesih države, na drugi strani pa na interesih lokalnega pomena, označujemo kot regijo⁶.

Ugotovimo lahko, da je v tezah našega Zakona o pokrajinah⁷ zapisano, da temelji pokrajina na ozemeljski, gospodarski, politični, kulturni in zgodovinski povezanosti prebivalcev, ki omogoča uravnotežen razvoj v občinah, pokrajini in državi. V Zakonu o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja⁸, ki opredeljuje statistične regije pa je regija opredeljena kot funkcionalna ozemeljska enota za izvajanje regionalne strukturne politike, to je razvojnih aktivnosti, programov in ukrepov države, lokalnih skupnosti in drugih nosilcev organiziranih interesov

⁴ Pokrajine bi opravljal tri kategorije nalog: to so lokalne zadeve oziroma naloge širšega pomena, naloge regionalnega pomena in naloge državne uprave, prenesene na pokrajine. Lokalne zadeve širšega pomena so izvirne naloge pokrajin zlasti na področju komunalne infrastrukture in komunalnih storitev, ki grede preko meja občin ali preko zmogljivosti občin, pa tudi na področju pospeševanja gospodarstva in dejavnosti javnih služb lokalnega pomena, ki presegajo zmogljivosti občin. Naloge regionalnega pomena pa se zlasti nanašajo na prostorsko planiranje, skladni regionalni razvoj, varstvo okolj, promet in zveze ter posamezne dejavnosti na področju javnih služb regionalnega pomena (bolnice, muzeji, gledališča, arhivi...). Za obe vrsti navedenih nalog v obstoječi ureditvi ni ustreznega institucionalnega nosilca.

⁵ Pojem regije in regionalizacije je obsežno opredelil prof. dr. Igor Vrišer (glej: Regionalizacija Slovenije, IB Revija za strokovna in metodološka vprašanja gospodarskega, prostorskega in socialnega razvoja Slovenije, št. 9-10-11/1997), ki je tudi prikazal večpomenski pojma na raznih strokovnih področjih.

⁶ Sistematično in obsežno obravnava vprašanje regij in regionalizma Janez Šmidovnik v delu Lokalna Samouprava, Cankarjeva založba, Ljubljana, 1995.

⁷ Predlog zakona o pokrajinah s tezami za normativno ureditev je objavljen v Poročevalcu Državnega zbora Republike Slovenije, št. 26 z dne 16.4.1998.

⁸ Objavljen je v Uradnem listu Republike Slovenije, št. 60/99 z dne 29.7.1999.

na regionalni ravni za doseganje razvojnih ciljev ob upoštevanju skladnega regionalnega razvoja.

Pokrajina je opredeljena tudi v Zakonu o lokalni samoupravi⁹, kjer je v 72. členu določeno, da se občine zaradi urejanja in opravljanja lokalnih zadev širšega pomena lahko povezujejo v pokrajine. »Pokrajina se ustanovi na širšem geografsko zaokroženem območju, na katerem se odvija pomemben del družbenih, gospodarskih in kulturnih odnosov tam živečega prebivalstva in na katerem je – glede na površino ozemlja, število prebivalstva ter obstoječih in potencialnih gospodarskih zmogljivosti – mogoče planirati razvoj, ki bo pospeševal gospodarsko, kulturno in socialno ravnotežje v pokrajini in državi«.

V okviru tega sestavka je pojem regija (pokrajina) uporabljen za označevanje druge ravni lokalne samouprave oziroma za označevanje širše samoupravne lokalne skupnosti. To je v smislu kot je pokrajina opredeljena v veljavnem ustavnem besedilu, predvsem pa kot je opredeljena v predlogu za spremembo ustave, po katerem je pokrajina samoupravna lokalna skupnost, ki opravlja lokalne zadeve širšega pomena, z zakonom določene zadeve regionalnega pomena in zadeve iz državne pristojnosti, ki jih nanjo (v izvrševanje) prenese država.

3.

Kot smo navedli se pri vprašanju teritorialne (regionalne) členitve države prepletajo geografski, sociološki, pravni, ekonomski, zgodovinski in drugi vidiki, odločitve o (ustavno)pravni ureditvi v določenem trenutku pa so zmeraj tudi pomemben odraz uresničevanja oblasti, torej političnih interesov.

Nekatera pravno-teoretična izhodišča za razmerje med (centralno) državo in lokalno oziroma regionalno samoupravo

1.

V vseh sodobnih državah poleg »centralnih« organov, ki svoje naloge opravljajo za ozemlje celotne države, obstajajo tudi »necentralni« organi, ki so pristojni za opravljanje zadev iz svojega delovnega področja na nekem ožjem območju države. Izhodišče za to je dejstvo, da obstajajo nekateri splošni interesi vseh državljanov, in dejstvo, da obstajajo tudi »ožji«, posebni interesi (»lokalni in regionalni interesi«), ki jih »centralna oblast« ne more ugotoviti in spoznati ter zadovoljiti vseh raznolikih interesov in potreb prebivalcev v državi – zato »prepušča« prebivalcem oziroma njihovim skupnostim, da na določenih območjih skrbijo za svoje posebne, lokalne oziroma regionalne interese. V tem je pravzaprav bistvo ideje decentralizacije. Sicer pa je, kadar govorimo o centralizaciji in decentralizaciji, mogočih več pristopov (gre za pojme, katerih vsebino je potrebno vedno obravnavati v zvezi z družbeno stvarnostjo v vsaki posamezni državi), v realnem življenju pa je med njima možnih cela vrsta kombinacij. Praktično organizirati javno upravo, predvsem državno upravo in lokalno samoupravo, pravzaprav pomeni najti pravo kombinacijo med idejo upravne centralizacije in decentralizacije. Vzpostavitev določenega ravnotežja pri tem je danes eno najpomembnejših vprašanj delovanja in organizacije vsake države.

Na splošno lahko ugotovimo, da je v sodobnih državah na določenih področjih njihovega delovanja nujen centralizem (nemoteno življenje in povezanost vseh delov družbe pogojuje visoko stopnjo poenotenosti, usklajenosti v organizaciji vseh oblik aktivnosti moderne družbe; vsak sistem, torej tudi država, zahteva za zagotovitev svojega obstoja določeno osredotočenje,

⁹ Uradni list RS, št. 72/93, 57/94, 14/95, 63/95, 26/97, 70/97, 10/98, 74/98, 70/00.

povezanost in koordiniranje javnih nalog...), po drugi strani pa je na nekaterih področjih nemoteno in normalno izvrševanje nalog mogoče samo v okviru organizacijskega načela, ki ga imenujemo decentralizacija. Pri tem v najširšem smislu z decentralizacijo označujemo vsako slabljenje neposrednega vpliva določenega centra nekega organiziranega sistema na dele tega sistema. Tako je pri teritorialni decentralizaciji teritorialna enota, na katero se prenesejo naloge, v določenem smislu in obsegu podvržena vplivu, ki izhaja iz te enote, torej različnem od centralnih državnih organov. V navedenem smislu ima decentralizacija političen prizvok oziroma se nam kaže predvsem kot vprašanje politične narave.

S pojmom decentralizacije sistemov (predvsem upravnih) pogosto zajemamo prenašanje funkcij s centra sistema na njegove posamezne dele. Pri tem gre za prenašanje treh temeljnih funkcij: odločanja, izvrševanja in kontrole. Funkcije je možno prenašati v različnem obsegu, tako da je od tega odvisna stopnja decentralizacije. V primeru nizke stopnje decentralizacije prenesemo samo del funkcije izvrševanja, medtem ko lahko v primeru zelo visoke stopnje decentralizacije prenesemo v celoti funkciji odločanja in izvrševanja, poleg tega pa tudi del funkcije kontrole, tako da državi ostane samo ustrezen del funkcije kontrole.

Posebej je pomembno, da decentralizacija ni samo neke vrste tehnični proces, ampak lahko večkrat v sebi nosi izrazite vrednostne elemente oziroma interesni naboje. Od uresničevanja interesov sta odvisna tudi obseg in vrsta decentralizacije, saj njihova večja ali manjša prisotnost neposredno vpliva na izbor med različnimi možnimi njenimi modeli. Decentralizacija upravnih sistemov ima tako dva različna vidika: upravno-tehničnega in interesnega. Cilj prvega je doseči čim večjo racionalnost in učinkovitost upravljanja, medtem ko je cilj drugega približati oziroma povečati možnost uresničevanja in uveljavljanja interesov dejanskim potrebam njihovih nosilcev.

Omenjena izhodišča decentralizacije upravnih sistemov so temelj razmerja med upravno decentralizacijo in lokalno oziroma regionalno samoupravo¹⁰. Temeljni cilj upravne decentralizacije (v starejši literaturi jo zasledimo tudi pod pojmom upravne dekoncentracije)¹¹ je

¹⁰ Več o tem: Trpin Gorazd: Upravna teritorializacija, Regionalizem v Sloveniji – zbornik, ČZ Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 1998; Reforma javne uprave v Sloveniji – stanje in perspektive, V. dnevi slovenske uprave Portorož 98 – zbornik referatov, Visoka upravna šola Ljubljana, Ljubljana 1998. Glej tudi: Božo Grafenauer: Lokalna samouprava na Slovenskem – teritorialno-organizacijske strukture; Pravna fakulteta Univerze v Mariboru, Maribor, 2000, strani 71-80).

¹¹ S pojmom centralizma razumemo osredotočenje opravljanja upravnih nalog v centralnih organih oziroma v popolni odvisnosti od centra – izvajanje po neposrednih »direktivah« in pod kontrolo centralnih, najvišjih organov uprave. O upravni centralizaciji (ali tkim. togem centralizmu) bi lahko v najčistejši in najstrožji obliki govorili le v primeru, če bi za celotno državo obstajal samo en edini državni urad, v katerem bi bila skoncentrirana vsa javna uprava. To v praksi ni mogoče – zato se v vsaki sodobni državi v večji ali manjši meri pojavlja ideja decentralizacije. Decentralizacija pa je v okviru uprave oziroma javne uprave mogoča na dva načina, to je kot: 1. administrativna decentralizacija in 2. kot decentralizacija po (s pomočjo) samoupravah oziroma samoupravnih lokalnih enotah (za slednjo lahko rečemo, da je »prava« decentralizacija oziroma decentralizacija v ožjem smislu). Pogosto se v teoriji za upravno oziroma administrativno decentralizacijo uporablja termin dekoncentracija, s katerim se označuje izvajanje nalog v okviru državnih upravnih organov na lokalnem nivoju, ki so v »uradniški« podrejenosti proti centralni upravi, za decentralizacijo po samoupravnih lokalnih skupnostih pa termin decentralizacija, s katerim se označujejo naloge lokalne uprave, ki jih opravljajo lokalne skupnosti s priznano javnopravno osebnostjo, opravljajo pa jih po organih, ki so določeni (izvoljeni) od prebivalcev teh skupnosti. Na splošno velja, da so dekoncentrirani organi državne uprave bistveno drugače in bolj »podrejeni« osrednji državni oblasti, kot to velja za organe samoupravne lokalne skupnosti in sprejemanje njihovih odločitev. Lahko rečemo, da predstavlja dekoncentracija neko vmesno stopnjo in pomeni na eni strani odmik od centralizacije in na drugi strani približanje k decentralizaciji. Tudi za dekoncentracijo je namreč, kar sicer nesporno velja za decentralizacijo po samoupravah, značilna določena distanciranost od centrale in »približevanje javne uprave prebivalstvu«. Dekoncentracija je zaradi tega večkrat tudi prehodni stadij in dobra pripravljalna faza za decentralizacijo, ker je mnogo lažje prenesti zadeve na samoupravne organe iz lokalnih državnih upravnih organov kakor pa neposredno s centralnih državnih upravnih organov.

zagotoviti učinkovit in racionalen upravni proces. Uporabi se iz preprostega razloga, ker posameznih delov upravnega procesa ni mogoče učinkovito in racionalno izvesti v centru upravnega sistema, zato se jih prenese na dele sistema oziroma organe, ki pa so izrazito odvisnosti oziroma podrejeni centralnim organom, katerih organizacijski sestavni del so.

Povsem drugačna je situacija pri lokalni in regionalni samoupravi, kjer so interesi neposreden temelj decentralizacije upravnega sistema. Ti so bistveni element samega pojma lokalne samouprave, ki se oblikuje kot teritorialni upravni sistem na ožjem območju ravno iz razloga uresničevanja interesov, ki izvirajo iz nujnosti zadovoljevanja skupnih potreb, ki jih pogojuje sobivanje ljudi na določenem skupnem prostoru. Z vidika prenosa funkcij v zvezi z decentralizacijo gre pri lokalni samoupravi v prvi vrsti za prenos funkcije odločanja (o interesih), čemur logično sledi tudi prenos funkcije izvrševanja teh odločitev. Skupaj s tema dvema funkcijama se lahko prenese tudi del kontrole, medtem ko se del kontrole, ki naj zagotovi usklajeno delovanje vseh enot lokalne samouprave v okviru države, zadrži v centru. Upravna decentralizacija (dekoncentracija) in lokalna ter regionalna samouprava imata tako dve različni izhodišči.

2.

V vseh državah so za zagotovitev uresničevanja nalog na področju izvajanja prvenstveno oblastne funkcije države in zagotavljanja javnih potreb in interesov ljudi, ki se opravljajo v okviru izvršilne veje oblasti, oblikovane ožje teritorialne (lokalne) enote. Če gre pri teh le za območne organizacijske enote ter za tehnično in organizacijsko izvajanje nalog države izven centra, se v teoriji največkrat govori o teritorialni organiziranosti države oziroma njene državne uprave in v okviru tega o upravni decentralizaciji oziroma o dekoncentraciji kot oblikah izvajanja državnih nalog na ravni, nižji od centralne¹².

V sodobnih državah pa se oblikujejo tudi samoupravne lokalne skupnosti, katere po svojih lastnih organih, na svoj račun, v svojem imenu in (relativno) samostojno, vendar pa v okviru ustave in zakonov ter pod določenim nadzorom države, opravljajo znatno število nalog, ki se nanašajo na zadovoljevanje lokalnih interesov in potreb prebivalcev v teh enotah – skupnostih. Gre za tkim. politično decentralizacijo po samoupravnih lokalnih skupnosti, to je lokalnih skupnosti, ki imajo status samouprave in v katerih se vzpostavlja način upravljanja družbenih zadev, ki ga imenujemo lokalna samouprava.

Čeprav je enotno stališče, da pomeni uresničitev lokalne samouprave bistveni element demokratične ureditve, so pri uresnitvi koncepta lokalne samouprave med posameznimi državami pomembne razlike. Gre predvsem za razlike v tem, kako so posamezni elementi samoupravnosti – funkcionalni, organizacijski, materialni, pravni, pa tudi teritorialni, ekonomski, informacijski... – opredeljeni v zakonodaji in kako se uresničujejo v praksi. Pri tem gre zmeraj za iskanje ravnovesja med državnim centralizmom na eni ter samostojnostjo (ne-

¹² V naši zakonodaji je predvideno, da se zaradi zagotovitve racionalnega in učinkovitega opravljanja z zakonom določenih nalog državne uprave za območje ene ali več občin organizirajo upravne enote – teh je skupaj 58 in opravljajo naloge državne uprave na lokalni ravni, pretežno pa odločajo na prvi stopnji v upravnih stvareh iz državne pristojnosti. Poleg tega opravljajo posamezna ministrstva del svojih nalog preko dislociranih enot oziroma izpostav. Tako imamo trenutno pri nas različne členitve (enote, okoliše, izpostave) za posamezna področja: 58 upravnih enot, 60 enot izpostav republiške uprave za prihodke, 11 območij uprav ministrstva za notranje zadeve, 13 območnih gospodarskih zbornic, 10 zavodov za zaposlovanje, 9 enot zdravstvene skupnosti in zavodov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje itd.

Na navedene zelo različne členitve zagotovo vpliva pestrost slovenskega ozemlja, osnovni vzrok številnim in raznovrstnim regionalizacijam pa je vendarle neenoten, nesistematičen in neracionalen pristop pri sprejemanju ustreznih odločitev.

odvisnostjo) samoupravnih lokalnih skupnosti na drugi strani. V teoriji obstaja več koncepcij oziroma stališč o vlogi lokalne samouprave¹³: stališča, ki se popolnoma podrejuje državi in vidijo v samoupravnih lokalnih skupnostih samo instrument za izvrševanje ciljev države; stališča, po katerih je država samo neka »subsidiarna« organizacija, ki naj opravlja le tiste zadeve, ki jih posameznik ali prostovoljne asociacije posameznikov ne morejo opraviti same; večinska – »srednja stališča«, ki temeljijo na ideji politične decentralizacije. Ta stališča upoštevajo dejstvo, da obstaja centralna država, da pa obstajajo tudi »izvirni« lokalni interesi, ki jih državni (centralni) zakonodajalec priznava in njihovo upravljanje zaupa lokalnim organom, ki so v določenem obsegu neodvisni od državne (centralne) oblasti. Poudarjajo torej, da meje in okvir delovanja lokalne samouprave določajo »državni« zakoni, znotraj tega pa je zagotovljena samostojnost delovanja in državno poseganje v to ni dopustno.

Za sisteme lokalne samouprave je značilno, da se od države do države razlikujejo in da so v Evropi – ob siceršnjem upoštevanju temeljnih izhodišč, zapisanih v Evropski listini lokalne samouprave¹⁴ – ureditve v posameznih državah ter izpeljave »načelno enakih izhodišč« dokaj različne. Nimamo oziroma ne obstaja pa neka »znanstveno« ugotovljiva oziroma določljiva najboljša oblika ali model lokalne samouprave. Dejstvo je, da se sistemi lokalne samouprave v posamezni državi nujno prilagajajo pogojem delovanja v tej državi v nekem obdobju in da je zato ureditev lokalne samouprave nujno potrebno obravnavati v kontekstu časa in prostora ter konkretnih pogojev v neki družbi oziroma državi.

3.

Za normalno opravljanje nalog javnega pomena na lokalni ravni so vse moderne države razčlenjene na temeljne enote lokalne samouprave – občine. Če so občine sestavni del strukture vsakega sistema lokalne samouprave, pa za širše samoupravne lokalne skupnosti to ne velja, čeprav v večini držav obstajajo. Slovenska država je v tem trenutku glede tega izjema, saj njen upravljaljski mehanizem sestavljajo na eni strani centralni organi in njihove »dekoncentrirane« izpostave (upravne enote idr.), na drugi strani pa samo občine¹⁵.

¹³ Glede položaja lokalne samouprave v sistemu državne oblasti ter koncepcij o vlogi lokalne uprave in lokalnih skupnosti glej npr.: Jellinek Georg, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, 1922, stran 640-645; Leonid Pitamic, *Država, Družba Sv. Mohorja*, Ljubljana, 1927, str. 394-407; Ivo Krbek, *Upravno pravo – II. knjiga Organizacija javne uprave*, Jugoslovenska štampa Zagreb, 1932, str. 264-284; Eugen Pusić, *Upravni sistemi I*, Grafički zavod Hrvatske i Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 1985, str. 309-314; Janez Šmidovnik, *Lokalna samouprava*, Cankarjeva založba, Ljubljana, 1995, str. 32-35 idr.

¹⁴ Uradni list Republike Slovenije – Mednarodne pogodbe, št. 15/96, Uradni list RS, št. 44/96

¹⁵ Praviloma se torej v sodobnih državah oblikujejo poleg občin tudi samoupravne lokalne skupnosti, ki delujejo na širšem teritorialnem območju (v teoriji se navaja, da je lahko lokalna samouprava eno – dvo – ali večstopenjska) in opravljajo naloge lokalnega pomena, ki presegajo zmogljivosti občin. Te skupnosti torej opravljajo vsebinsko in funkcionalno povezane lokalne zadeve, ki so širšega pomena oziroma so pomembne za širše območje, na katerem jih je tudi smotno uresničevati. O številu stopenj teritorialnih enot v teoriji ni enotnega stališča (mnogi predlagajo tri stopnje, dodajajo pa, da je število odvisno od niza okoliščin, ki so različne od države do države. Osnovna oblika (tip) samoupravne lokalne skupnosti je domala v vseh državah občina, ki je tako najožja in temeljna samoupravna lokalna skupnost. Vendar pa je občina le redko edina vrsta samoupravne lokalne skupnosti, saj so poleg nje oblikovane še druge (okraj, okrožja, pokrajine... – npr. *commune* in *department* v Franciji; *commune* in *province* v Belgiji; *opština*, *srez* in *županija* v Hrvaški; *kommun* in *lan* na Švedskem; *comuna*, *provincia*, *regia* v Italiji; *Gemeinde* in *Kreis* v Nemčiji; *parish*, *district* in *county* v Angliji...). Zato v državah, v katerih so oblikovane, govorimo o večstopenjski lokalni samoupravi.

Specifičnosti veljavne ureditve lokalne samouprave v Sloveniji

Na področju ureditve lokalne samouprave v Sloveniji imamo nekatere specifične ustavne rešitve, ki med drugim neposredno vplivajo na to, da še nimamo ustanovljenih širših samoupravnih lokalnih skupnosti – pokrajin, in da občine v Sloveniji ne opravljajo nobenih od države prenesenih pristojnosti:

Ustava Republike Slovenije namreč postavlja dokaj ostro ločnico med državno oblastjo in lokalno samoupravo, saj določa, da se v občini praviloma opravljajo samo naloge lokalne samouprave, država pa lahko nanjo prenese državne naloge samo, če se občina s tem strinja (140. člen ustave). Država mora tako – poleg ustavnega pogoja, da zagotovi za izvajanje nalog sredstva – imeti za prenos posameznih nalog tudi predhodno soglasje občine, kar v bistvu pomeni, da se mora država o prenosu nalog iz državne pristojnosti »pogajati« z vsako občino posebej in je opravljanje nalog, ki bi jih država želela oziroma bila pripravljena prenesti na občine odvisna od odločitev v vsaki posamezni občini (teh je sedaj v Sloveniji 193);

Za širše samoupravne lokalne skupnosti (pokrajine) je po veljavni ustavni ureditvi značilno, da so prostovoljne oblike povezovanja, ki jih ustava dopušča in ne »zapoveduje«, saj nastanejo na osnovi odločitve oziroma sporazuma občin, država pa nato v sporazumu z njimi prenese nanje določene zadeve iz državne pristojnosti (143. člen ustave). Ustava namreč določa, da se občine samostojno odločajo o povezovanju v pokrajine za urejanje in opravljanje lokalnih zadev širšega pomena. V sporazumu z njimi prenese država nanje določene zadeve iz državne pristojnosti v njihovo izvorno pristojnost in določi njihovo udeležbo pri predlaganju ter izvrševanju nekaterih zadev iz državne pristojnosti.

Ustanovitev pokrajin kot temeljno ustavnopravno in konceptualno vprašanje organizacije države

1.

Ugotoviti je potrebno, da je ustavna ureditev na področju lokalne samouprave in regionalizma (tako veljavna, kot tudi v okviru predlaganih sprememb) povezana s temeljnim političnim in konceptualnim vprašanjem – to je, ali je za Slovenijo ustrežnejši sedanji centralistični model, po katerem se vse odločitve državnega pomena in velika večina odločitev regionalnega značaja sprejemajo v »centralnih« organih, ki tudi zagotavljajo uresničevanje teh odločitev na ozemlju celotne države (bodisi iz enega centra, bodisi po svojih dekoncentriranih izpostavah), ali pa je potrebno vzpostaviti model, po katerem bodo imeli državljani možnost vplivanja na oblikovanje in uresničevanje interesov tudi v pokrajinah kot širših samoupravnih lokalnih skupnostih. Gre torej za temeljno politično in konceptualno vprašanje ali je v Sloveniji potreben – poleg centralnih državnih organov (na eni strani) in relativno majhnih občin kot temeljnih samoupravnih lokalnih skupnosti z omejenimi zmogljivostmi (na drugi strani) – ustrezen institucionalni nosilec za uresničevanje lokalnih zadev širšega in regionalnega pomena. V bistvu gre za ocenitev, ali je za Slovenijo primeren sedanji (ustavno opredeljen) centralističen model upravljanja v državi ali pa je treba ustanoviti pokrajine kot neke vrste integrativne vozle in žarišča razvoja na širših zaokroženih območjih.

Dejstvo je, da je v skladu z našo ustavo država z zakonom ustanovila občine kot temeljne samoupravne lokalne skupnosti in s tem opravila členitev na temeljni ravni, oblikovanje pokrajin pa prepustila »spontanim in prostovoljnim« odločitvam občin. Iz sedanje ureditve torej izhaja, da za delovanje države in uresničevanje javnih interesov v okviru lokalne samou-

prave ustanovitve pokrajin ni (bilo) tako odločilnega pomena, da bi jih »zapovedala« že ustava in njihovo ustanovitev naložila zakonodajnemu telesu. Glede na ustavna določila je ob tem potrebno opozoriti tudi na realno dejstvo: več kot je občin, bolj so potrebne pokrajine, toda v tem primeru je do pokrajine tudi težje priti, saj je potrebnih več usklajenih odločitev¹⁶.

2.

Ureditev lokalne samouprave v Sloveniji, vključno z možnostjo regionalne členitve na pokrajine, je rezultat stališč in izhodišč, kot so bila sprejeta v času nastajanja ustave in sprejema ustave¹⁷. Pregled gradiv iz tega obdobja kaže na to, da je bil v Sloveniji v ustavnopravnem smislu sprejet centralistični model upravljanja države, po katerem med državo z njeno strukturo organov na eni strani in občino kot temeljno samoupravno lokalno skupnost na drugi strani v ustavnopravnem smislu ni predviden nobeden »obvezen« nosilec oblikovanja in uresničevanja zadev in interesov regionalnega pomena. Opredeljene so le prostovoljne oblike in možnosti povezovanja občin na zaokroženem območju – regionalnem nivoju.

Enako kot v času nastajanja ustave se tudi sedaj, v zvezi z »obvezno« členitvijo Slovenije na pokrajine kot osrednje tvorbe regionalnega značaja, postavljajo vprašanje, ali je Slovenija, glede na njen teritorialni obseg in druge značilnosti in pogoje (teritorialne, prebivalstvene, zgodovinske, politične, gospodarske...), sploh treba notranje razčlenjevati še na pokrajine. K temu se dodaja, da je ustavna možnost sodelovanja občin, vključno z možnostjo ustanovitve pokrajin, dana, boljše realne instrumente in možnosti za vzpodbujanje skladnega regionalnega razvoja, kar je za Slovenijo najpomembnejše, pa je mogoče zagotoviti tudi na druge načine¹⁸.

3.

Pogled v čas nastajanja samostojne in neodvisne države Republike Slovenije nam pokaže, da je bil pomen regionalne samouprave opredeljen že v Deklaraciji ob neodvisnosti¹⁹, sprejeti 25. junija 1991, v kateri je navedeno, da je Republika Slovenija država, v kateri bo zagotovljena lokalna oziroma regionalna samouprava.

Posebej pa je bilo vprašanju regionalne ureditve posvečeno precej obravnave in razprave v okviru dela Komisije za ustavna vprašanja, ki je bila ustanovljena v juniju leta 1990 z Odlokom o ustanovitvi, nalogah, sestavi in številu članov Komisije Skupščine Republike Slovenije za ustavna vprašanja²⁰.

V delovnem osnutku Ustave Republike Slovenije (z dne 31.8.1990) so bile širše lokalne skupnosti opredeljene v 139. členu, kjer je bilo določeno: »Sosednje občine se lahko povezujejo za opravljanje skupnih zadev prebivalcev njihovega območja v širše lokalne skup-

¹⁶ Glede na ustavno besedilo ne gre zanemariti, da bo nastajanje in delovanje pokrajin odvisno celo od trenutnih stališč posameznikov, od odločitev katerih bo odvisno, ali se bo neka občina povezala v pokrajino. Zanemariti tudi ne kaže dejstva, da novi sistem lokalne samouprave deluje pri nas relativno kratek čas in se zato ni mogla razviti ustrezna demokratična kultura pri odločanju in oblikovanju interesov na širših zaokroženih območjih (tudi v dejanskem delovanju občin je značilno, da se bistveno preveč in pre pogosto izgubljajo v drobnih zadevah, zanemarjajo pa večje in pomembnejše).

¹⁷ Vsaka ustava je izraz časa in pogojev, v katerih je nastala in bila sprejeta, kar pomeni, da bi lahko bila posamezna vprašanja v nekem drugem času in pod drugimi notranjimi in mednarodnimi pogoji urejena drugače.

¹⁸ Iskanje in zagotavljanje teh možnosti bo moralo priti do izraza v dejanski uresničitvi veljavnega Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, še posebej, če se bo izkazalo, da za ustavne spremembe v Državnem zboru ni ustreznega soglasja.

¹⁹ Uradni list Republike Slovenije, št. 1/91

²⁰ Odlok je objavljen v Uradnem listu Republike Slovenije, št. 25/90.

nosti. Take skupnosti se lahko ustanovijo tudi z ustavnim zakonom²¹. Enako besedilo je bilo v 139. členu osnutka Ustave Republike Slovenije, ki ga je določila Skupščina Republike Slovenije na sejah Družbeno-političnega zbora, Zbora občin in Zbora združenega dela dne 12. oktobra 1990. Ta osnutek je bil skupaj z razlago tudi dan v javno razpravo. Po tem besedilu bi torej lahko širše lokalne skupnosti ustanovil Državni zbor z ustavnim zakonom.

V kasnejšem predlogu Ustave Republike Slovenije (z dne 12.12.1991) je bilo (v 138. členu) določeno, da »prebivalci Slovenije uresničujejo lokalno samoupravo v občinah in drugih lokalnih skupnostih«, v besedilu 143. členu predloga, ki je bilo nato tudi sprejeto (sedaj veljavno besedilo), pa so opredeljene širše samoupravne lokalne skupnosti takole:

»Občine se samostojno odločajo o povezovanju v širše samouprave lokalne skupnosti, tudi v pokrajine, za urejanje in opravljanje lokalnih zadev širšega pomena. V sporazumu z njimi preneša država nanje določene zadeve iz državne pristojnosti v njihovo izvorno pristojnost in določi udeležbo teh skupnosti pri predlaganju ter izvrševanju nekaterih zadev iz državne pristojnosti.

Načela in merila za prenos pristojnosti iz prejšnjega odstavka ureja zakon«.

4.

Iz pregleda gradiv Komisije za ustavna vprašanja in razprav posameznih članov je vendarle mogoče razbrati, da je razprava tekla o dveh različnih predlogih. To je o predlogu, da bi ustava morala opredeliti regionalizem kot obvezujočo sestavino ustavne ureditve in zagotoviti oblikovanje regij, ali pa vsebovati vsaj ustavno opredelitev in obvezo, da se z zakonom določajo načela in pogoji oblikovanja regij (pokrajin) ter za prenos državnih prisotnosti na njih²².

Drugi predlog, ki je bil nato tudi sprejet, pa je glede pokrajin izhajal iz načela prostovoljnosti povezovanja občin na osnovi njihovih interesov. Kot enota, ki je temeljna za lokalno samoupravo se po teh stališčih institucionalizira samo občina, občine, ki se hočejo na širšem oziroma regionalnem območju medsebojno povezati (v zveze občin ali v pokrajine) pa imajo to pravico, katere uresničitev pa je stvar dogovora njih samih²³. Poleg tega so ugotavljali, da zadostuje, če se z ustavo opredelijo mestne občine, ki »opravljajo kot svoje tudi z zakonom določene naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mest«²⁴. V večjih mestih pa so se takrat zavzemali in nato tudi »zadovoljili« z zagotovili, da bodo imele občine na območjih mest poseben status in pravice, kar se je večkrat navajalo kot argument, da pokrajin ni potrebno predvideti kot obveznih širših samoupravnih lokalnih skupnosti, ki bi jih zakonodajalec moral ustanoviti. Za mestne občine bi se torej določile posebne pravice, za kar naj bi se v teh občinah predvsem zavzemali²⁵. Ugotovimo lahko, da do sedaj mestne občine niso dobile posebnih nalog iz državne pristojnosti, ki bi jih v tem razlikovale od drugih občin.

²¹ Nastajanje slovenske ustave – izbor gradiv Komisije za ustavna vprašanja (1990-1991), I. zvezek, Državni zbor RS, stran 97 in 135.

²² Nastajanje slovenske ustave – izbor gradiv Komisije za ustavna vprašanja (1990-1991), I. zvezek, Državni zbor RS, stran 237 in 242; II. zvezek, stran 1091 in 1113.

²³ Celotna razprava Komisije za ustavna vprašanja o poglavju »Samouprava« je podana v: Nastajanje slovenske ustave – izbor gradiv Komisije za ustavna vprašanja (1990-1991), III. zvezek, Državni zbor RS, stran 1055-1119.

²⁴ To je bilo tudi sprejeto in je vsebina veljavnega drugega odstavka 141. člena ustave. Sicer pa je bilo v letu 1994 z Zakonom o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (Uradni list Republike Slovenije, št. 60/94) ustanovljenih 11 mestnih občin – Celje, Koper, Kranj, Ljubljana, Maribor, Murska Sobota, Nova Gorica, Novo mesto, Ptuj, Slovenj Gradec, Velenje.

²⁵ Tako je v okviru razprav o ustavnem besedilu, ki so potekale na Ustavni komisiji, njen predsednik (dr. France Bučar) med drugim povedal naslednje: »Poglejte, jaz sem v razgovoru z Mariborčani posnel, da so celo sami ugotovili. Oni želijo predvsem kot mesto pridobiti posebne pravice in so mi rekli, konec koncev nam je kapnilo na možgane, če hočemo Maribor povzdigniti na nivo, ni potrebno, da se že z Ormožem pentljamo in s tistimi pentljamo. Dajmo se mi maksimalno usmeriti na samo mesto...«. Povzeto iz knjige Nastajanje slovenske ustave – izbor gradiv Komisije za ustavna vprašanja (1990-1991), III. zvezek, Državni zbor RS, stran 1077.

O nekaterih dosedanjih prizadevanjih za zakonsko ureditev in ustanovitev pokrajin

Da bo na področju lokalne samouprave najzahtevnejše vprašanje členitve države na pokrajine je pravzaprav znano že ves čas od nastanka nove države²⁶. Kot smo ugotovili predvsem zato, ker slovenska ustava ne opredeljuje pokrajin kot »obvezne«, temveč kot prostovoljne samoupravne lokalne skupnosti, katerih nastanek je prepuščen občinam in je odvisen od njihove samostojne odločitve o povezovanju.

Normativne priprave za ustanovitev pokrajin so se pravzaprav pričele že ob sprejemu zakona o lokalni samoupravi (v letu 1993) in ob pripravah na ustanovitev občin (v letu 1994). Na osnovi dejstva, da so pokrajine ustavna kategorija je Vlada RS v letu 1998 pripravila temeljne zasnove bodočih pokrajin (vključno s besedilom Zakona o pokrajinah)²⁷ in poseben zbornik »Pokrajine v Sloveniji«²⁸. Ob tem pa je bilo ugotovljeno, da je pri veljavnem ustavnem besedilu z zakonom mogoče opredeliti le nekatere postopke oziroma prispevati k urejenosti pri nastajanju in delovanju pokrajin, oblikovanju organov, kriterijih za prenos pristojnosti idr. O pripravljene besedilu Zakon o pokrajinah je bila opravljena javna predstavitev mnenj, na Komisiji Državnega zbora RS pa je bila v letu 1998 in 1999 opravljena tkim. predhodna obravnava, v okviru katere so bila sprejeta nekatera mnenja in predlogi²⁹:

- da je regionalizacija oziroma ustanovitev pokrajin potrebna predvsem zaradi hitrejšega reševanja notranjih razvojnih problemov ter uveljavljanja načela subsidiarnosti oziroma procesa decentralizacije kot podlage za hitrejši in skladnejši razvoj celotne Slovenije;
- da je ustanovitev pokrajin pomembna tudi v zvezi z vključevanjem v Evropsko Unijo in črpanjem sredstev njenih strukturnih skladov,
- da obstaja nevarnost, da bo prišlo pri ustanavljanju pokrajin (ob veljavnih ustavnih določbah in le načelnih zakonskih določbah) do nekaterih nerešljivih vprašanj, dilem in zapletov,
- da bi le spremenjeni 143. člen ustave zagotavljal, da bomo dobili pokrajine, ki bodo smiselno razčlenjevale celotno ozemlje Slovenije,
- da je pri proučitvi prenosa državnih pristojnosti na pokrajine treba izhajati iz modela manjšega števila pokrajin itd.

Tudi s Strategijo Republike Slovenije za vključevanje v Evropsko Unijo³⁰ je bila kot usmeritev in ukrep politike izrecno predvidena vzpostavitev regij (pokrajin) »kot vmesne ravni teritorialne organiziranosti, ki bi lahko delovala kot partner evropskih strukturnih skladov ter v prekomejnem regionalnem sodelovanju«.

Na dejstvo, da je (bo) pot do ustanovitve in začetka delovanja pokrajin precej negotova, je reagirala Vlada Republike Slovenije, ki se je posvetila pripravi Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja³¹, ki je bil sprejet v letu 1999 in ki je vzpostavil posebno vrsto regionalizacije Slovenije. Ta zakon je kot osnovo za funkcionalne ozemeljske enote za izvajanje regionalne strukturne politike in za določitev območij s posebnimi razvojnimi problemi uporabil statistične regije³². Tako imamo v Sloveniji 12 statističnih regij, ki so opredeljene kot funkcionalne ozemeljske enote za izvajanje regionalne strukturne politike, to je razvojnih

²⁶ Obsežneje o tej problematiki v zborniku *Regionalizem v Sloveniji*, ČZ Uradni list, Ljubljana, 1998 in brošuri *Pokrajine v Sloveniji*, Služba Vlade RS za lokalno samoupravo, Ljubljana, 1999.

²⁷ Predlog zakona o pokrajinah s tezami za normativno ureditev je objavljen v Poročevalcu Državnega zbora Republike Slovenije, št. 26 z dne 16.4.1998.

²⁸ Zbornik je izdala Služba Vlade RS za lokalno samoupravo v januarju 1999.

²⁹ Komisija Državnega zbora RS za lokalno samoupravo jih je sprejela na svoji seji 10. junija 1999.

³⁰ Objavljena je v Poročevalcu Državnega zbora RS, št. 4/98).

³¹ Uradni list Republike Slovenije, št. 60/99.

³² Glede njihove oblikovanosti glej Uredbo o standardni klasifikaciji teritorialnih enot, Uradni list RS, št. 30/00.

aktivnosti, programov in ukrepov države, lokalnih skupnosti in drugih nosilcev organiziranih interesov na regionalni ravni za doseganje razvojnih ciljev ob upoštevanju skladnega regionalnega razvoja. Pri tem lahko ugotovimo, da obstaja med posameznimi statističnimi regijami velik razvojni razkorak in so ponekod zaostajanja v stopnji razvitosti izrazita oziroma bistveno prevelika. Obravnavani zakon spodbuja občine, da se povezujejo za izvajanje skupnih projektov regionalnega značaja in za pridobivanje možnosti porabe državnih sredstev in sredstev iz strukturnih skladov pri Evropski Uniji³³. Zakon pa bo lahko dosegel svoj namen, če bodo za regionalne razvojne programe zagotovljena tudi ustrezna (»posebna, namenska«) sredstva. Čeprav so bile v skladu z obravnavanim zakonom ustanovljene in so tudi pričele z delovanjem regionalne razvojne agencije – ki bi vsaj načelno morale spodbujati občine k povezovanju pri izvajanju skupnih projektov regionalnega značaja in s tem povečanju možnosti pridobitve državnih sredstev in sredstev iz strukturnih skladov pri Evropski uniji – je potrebno poudariti, da te agencije predstavljajo »samo« institucionalno osnovo za uresničevanje ciljev spodbujanja skladnega regionalnega razvoja. Le dejanske odločitve države (državnega zbora, vlade in ministrstev) o zagotovi ustreznih sredstev za pripravo in nato tudi realizacijo pripravljenih programov bodo pri tem lahko zagotovile, da bo zakon dosegel svoj namen.

Potem, ko je bil v letu 1999 v Državnem zboru RS vložen predlog za začetek postopka za spremembo ustave (to je za črtanje 143. člena ustave), ki ga je podalo 33 poslancev³⁴, je bila imenovana posebna strokovna skupina za regionalizacijo, ki je pripravila poseben elaborat o geografskih, gospodarskih in upravno političnih razlogih za regionalizacijo Slovenije³⁵. Ugotovitve te skupine so prišle nato do izraza v predlogu za spremembo ustave, ki ga je podala Vlada Republike Slovenije v juliju 2001.

Kot kaže so z vložitvijo vladnega predloga za spremembo ustave zastala prizadevanja, da bi prišli do pokrajin v okviru veljavnega ustavnega besedila, saj se vse »stavi« na spremembe ustave, čeprav te spremembe le niso tako gotove kot se pogosto ocenjuje – pa tudi če bo do sprememb prišlo bo potreben določen čas za začetek uspešnega delovanja pokrajin³⁶. Zdi se celo, da so zastala prizadevanja za iskanje drugih realnih možnosti uresničevanja decentralizacijskih procesov, predvsem uresničevanja instrumentov za sistemsko usmerjanje razvoja in sredstev za razvoj zaostalih območij.

Sicer pa lahko v zvezi z novo regionalno oziroma pokrajinsko členitvijo Slovenije ugotovimo, da so bila ves čas razprav v ospredju predvsem vprašanja teritorialne oblikovanosti, nekoliko so zaostajala vprašanja glede pristojnosti, najmanj gradiv in realnih razprav pa je bilo na področju financiranja, ki pa je za uspešno delovanje ključno.

Kot smo ugotovili so pokrajine ustavna kategorija, določbe o njihovem nastanku pa vsebuje tudi Zakon o lokalni samoupravi. Tako po mnenju mnogih pravnih strokovnjakov za sprejem potrebnih odločitev in nastanek posameznih pokrajin ni ovir. Zato ne preseneča, da so posamezni poslanci v Državnem zboru Republike Slovenije v letu 2000 in 2001 (pri tem ne kaže zanemariti, da so bile v letu 2000 državnozborske volitve) vložili predloge zakonov za ustanovitev pokrajin (Koroške, Posavja, Bele Krajine, Spodnjega Podravja, Severno Pri-

³³ Ob tem kaže dodati, da so v zadnjem času z EU tekla pogajanja o tem po katerih programskih regijah (treh kot je to predlagala naša vlada ali samo eni kot je stališče EU) se bo ugotavljala stopnja razvitosti in učinkovitost porabe evropskih sredstev, kar lahko vpliva na pridobivanje sredstev iz strukturnih skladov.

³⁴ Predlog je objavljen v Poročevalcu Državnega zbora RS, št. 21/99.

³⁵ Objavljen je v Poročevalcu Državnega zbora RS, št. 92/00.

³⁶ Ker torej pokrajine le niso tista »čudežna tvorba«, ki bo omogočila razrešitev domala vseh problemov regionalnega značaja.

morske), pri čemer so v nekaterih primerih (npr. Koroške)³⁷ ti predlogi temeljili na že sprejetih odločitvah občinskih svetov občin, ki so se odločile za vključitev v pokrajino. Če je mogoče iz teh predlogov sklepati oziroma pričakovati, da bodo tudi občine na preostalem delu Slovenije pristopale k ustanavljanju pokrajin na podobnih izhodiščih, potem lahko pričakujemo, da bo podanih za ustanovitev pokrajin kakšnih 25 predlogov.

O nekaterih drugih vidikih ustanovitve pokrajin in možnostih decentralizacije

1.

Ne gre zanemariti dejstva, da se v strokovnih in političnih krogih postavlja tudi vprašanje ali je Slovenija – ne samo glede na njen teritorialni obseg, temveč tudi glede na upravno-organizacijske, politične, zgodovinske... razloge – sploh potrebno notranje razčlenjevati tudi na pokrajine³⁸. Poleg tega pa se postavlja tudi realno vprašanje, v čigavem neposrednem interesu je nastanek pokrajin. Občine bi z nastankom pokrajin predvidoma »izgubile« nekaj svojih pristojnosti ter možnosti neposrednega odločanja, zato funkcionarji (v nekaterih občinah), ki bodo izhajali iz ozkih lokalnih pa tudi osebnih interesov in s stališča samozadostnosti, nikakor ne bodo dovolili oslabitve svojega položaja, in se bodo zato zelo težko odločili za »vstop« v pokrajino, ki ne bi bila točno po njihovi meri. Poleg tega kaže upoštevati, da se pogosto občine pri svojem medsebojnem sodelovanju izgublajo v nepotrebnem zapletanju pri reševanju enostavnih problemov ter medsebojnih zamerah in da se »boj za prestiž bije predvsem v ožjih lokalnih okvirih«, kar vse pogosto pripelje do tega, da občine lažje in raje sodelujejo neposredno z ministrstvi in drugimi državnimi organi. Na drugi strani pa tudi za državo in predvsem državne upravne organe (ministrstva) velja, da neradi »prostovoljno« odstopajo pristojnosti in s tem vpliv na razreševanje problemov ter nad razporejanjem javnih sredstev, kar se je izkazalo tudi že v dosedanjih razpravah o možnostih prenosa nalog na bodoče pokrajine – negotovost glede ustanavljanja in delovanja pokrajin po veljavnem ustavnem besedilu pa je pri tem pripraven argument za nizanje številnih pomislekov glede prenosa pristojnosti na bodoče pokrajine. K temu je potrebno dodati, da imajo na oblikovanje pokrajin različne poglede tudi posamezne parlamentarne politične stranke, ki, razen ob vsakokratnem predvolilnem času, ne izpostavljajo posebej odločno potrebnosti ustanavljanja pokrajin. Ugotavljajo sicer, da bo potrebno, potem ko je bila centralizacija ob nastanku in začetku delovanja samostojne države Republike Slovenije nujna, izvesti ustrezno decentralizacijo, ocenjujejo pa, da za to ni nujno spremeniti ustave ali pa da za oblikovanje pokrajinske ravni še ni dozorel čas.

2.

Kar trenutno najbolj zaskrbljuje je trend stalnega povečevanja razvojnega razkoraka med posameznimi območji v Sloveniji, na kar je treba nujno reagirati. Dejstvo je, da v okviru prizadevanj za regionalizacijo in decentralizacijo Slovenije obstajajo številne možnosti spodbujanje razvoja na širših (predvsem manj razvitih) zaokroženih območjih Slovenije – na primer z vzpostavitvijo in uresničevanjem dejanskih in realnih instrumentov (sistemskim usmerjanjem sredstev, projektov, programov, prenosi pristojnosti in sredstev) vzpodbujanja razvoja, pa tudi s prenosi sedežev in izvaja nalog posameznih upravnih organov ter drugih

³⁷ Zakon o Koroški pokrajini pa je bil že v prvi obravnavi v Državnem zboru RS, ki je ob tem sprejel ugotovitev, da zakoni, s katerimi bi bile ustanovljene posamezne pokrajine, ne morejo biti sprejeti pred sistemskimi spremembami pravne ureditve pokrajin, torej pred celovito pravno ureditvijo pokrajin.

organizacijskih oblik izvrševanja oblasti in zagotavljanja uresničevanja javnih interesov. Argumente je seveda v posameznih primerih mogoče najti za in proti decentralizaciji, za in proti regionalizaciji, za in proti dajanju sredstev za razvojne vzpodbude na območjih izven centra države – v obeh (vseh) primerih pa je odločilen predvsem političen interes in volja nosilcev oblasti.

Uporabljena literatura in pravni viri:

- Elaborat o geografskih, gospodarskih in upravno političnih razlogih za regionalizacijo Slovenije, Poročevalec Državnega zbora RS, št. 92/00.
- Grafenauer Božo: Lokalna samouprava na Slovenskem – teritorialno-organizacijske strukture, Pravna fakulteta Univerze v Mariboru, Maribor, 2000
- Hribar Ivan: Moji spomini II, Slovenska matica, Ljubljana, 1984
- Jellinek Georg, Allgemeine Staatslehre, Berlin, 1922
- Krbek Ivo, Upravno pravo – II. knjiga Organizacija javne uprave, Jugoslovenska štampa Zagreb, 1932
- Nastajanje slovenske ustave – izbor gradiv Komisije za ustavna vprašanja (1990-1991), I. , II in III. zvezek, Državni zbor RS, Ljubljana, 2001
- Pitamc Leonid, Država, Družba Sv. Mohorja, Ljubljana, 1927
- Pokrajine v Sloveniji – zbornik, Služba Vlade RS za lokalno samoupravo, Ljubljana, 1999
- Pusić Eugen, Upravni sistemi I, Grafički zavod Hrvatske i Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 1985
- Regionalizem v Sloveniji – zbornik, ČZ Uradni list, Ljubljana, 1998
- Strategija Republike Slovenije za vključevanje v Evropsko Unijo, Poročevalec Državnega zbora RS, št. 4/98
- Šmidovnik Janez: Lokalna Samouprava, Cankarjeva založba, Ljubljana, 1995
- Trpin Gorazd: Upravna teritorializacija, Regionalizem v Sloveniji – zbornik, ČZ Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 1998
- Trpin Gorazd: Reforma javne uprave v Sloveniji – stanje in perspektive, V. dnevi slovenske uprave Portorož 98 – zbornik referatov, Visoka upravna šola Ljubljana, Ljubljana 1998
- Vrišer Igor: Regionalizacija Slovenije, IB Revija za strokovna in metodološka vprašanja gospodarskega, prostorskega in socialnega razvoja Slovenije, št. 9-10-11/1997

* * *

- Ustava Republike Slovenije, Uradni list Republike Slovenije, št. 33/91-I, 42/97, 66/00
- Temeljna ustavna listina o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije, Uradni list Republike Slovenije, št. 1/91-I
- Deklaracija ob neodvisnosti, Uradni list Republike Slovenije, št. 1/91-I
- Odlok o ustanovitvi, nalogah, sestavi in številu članov Komisije Skupščine Republike Slovenije za ustavna vprašanja, Uradni list RS, št. 25/90.
- Zakon o lokalni samoupravi, Uradni list RS, št. 72/93, 57/94, 14/95, 63/95, 26/97, 70/97, 10/98, 74/98, 70/00
- Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij, Uradni list RS, št. 60/94
- Evropska listina lokalne samouprave, Uradni list Republike Slovenije – Mednarodne pogodbe, št. 15/96, Uradni list RS, št. 44/96
- Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, Uradni list RS, št. 60/99
- Predlog zakona o pokrajinah s tezami za normativno ureditev, Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije, št. 26 z dne 16.4.1998
- Predlog za začetek postopka za spremembo Ustave Republike Slovenije, Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije, št. 21 z dne 21.4.1999
- Uredbo o standardni klasifikaciji teritorialnih enot, Uradni list RS, št. 30/00
- Predlog za začetek postopka za spremembo Ustave Republike Slovenije, Poročevalec Državnega zbora RS, št. 100/2001 z dne 22.12.2001

S u m m a r y

Slovenia between Centralism and Regionalism

Božo Grafenauer

Almost eleven years have passed since the adoption of the Constitution of the Republic of Slovenia on December 23, 1991. After two constitutional amendments concerning ownership rights of foreigners and elections of the State Assembly members discussions about a number of submitted proposals for constitutional amendments are taking place at the moment. Aside from the changes connected with Slovene integration into international associations, a special emphasis is placed upon the changes in local self-government; these changes would make possible the formation of regions, decentralization of Slovenia, and better opportunities for an even regional development in entire Slovenia.

An analysis of the material from the period of formation and adoption of the new constitution, the wording of the constitution, the prepared material, the wording of the law, and discussions on the adoption of the Regions Act point to the fact that Slovenia adopted a centralistic model of state administration. Slovene constitution has not envisaged a »mandatory« body for the implementation of regional interests. Defined are only voluntary forms and possibilities of cooperation of municipalities on a regional level. This is the primary reason why regions, although a constitutional category, have not been formed yet.

Aside from these proposals for constitutional amendments to form regions as a mandatory element of constitutional regulation of Slovenia there is another opinion voiced by some professionals and politicians. They maintain that due to certain characteristics of Slovenia such as its population, historic, political, economic and other circumstances, is it really not necessary to divide the already small territory of Slovenia into smaller regions. Another point is that the constitutional possibility of municipalities participating in this process, including the possibility of forming regions, has already been given. There are other, more realistic possibilities for an implementation of an even regional development, which for Slovenia is the most important factor. This will be of additional importance if it turns out that the support for such constitutional changes in the State Assembly is insufficient.

It is very stimulating that there is a growing awareness of the fact that Slovenia shall have to adopt firm measures for the stimulation of an even development and equal living conditions in all parts of Slovenia, and therefore support decentralization and regionalism. This can be achieved through concrete measures that, however, depend upon the decisions of the present authorities.