

JANEZ ŠMIDOVNIK*

Lokalna samouprava, centralizem in regionalizem

1

Lokalna samouprava je bila v razpravi ob osnutku nove ustave med tistimi vprašanji, ki so doživela v najširši, pa tudi v strokovni in politični javnosti največ zanimanja. V njej pa je prišla na dan – po moji oceni, nepričakovano – vrsta težavnih spornih vprašanj. Ta vprašanja so se ob samem začetku razprave spolitizirala do tolikšne mere, da je bila pozneje o njih tudi strokovna razprava zelo otežkočena. V tem okviru se je kot najbolj pereč pokazal t.i. regionalni problem. Osnutek ustave je bil glede tega vprašanja nedorečen, pravzaprav prazen, ker je govoril le o občini kot subjektu lokalne samouprave, regionalnega problema pa se ni dotaknil (razen v obliki medobčinskega sodelovanja, ki pa ima le omejen pomen). Tako je v javnosti nastal občutek nevarnosti, da se bo bodoča državna ureditev Slovenije razvijala v smeri državnega centralizma in etatizma, spričo katerega bi bila nova država Slovenija že na samem začetku svoje poti zavrta v pogledu ustvarjalne iniciative ljudi na terenu, s tem pa tudi v uspešnejšem gospodarskem in vsakršnem drugem razvoju, ki bi mogel temeljiti na tej iniciativi.

Poskusimo »sine ira et studio« na strokovnih osnovah ugotoviti, za kakšen problem gre in kako ga je mogoče reševati.

2

Nesporno je, da bomo na podlagi nove ustave dobili nazaj »klasično« občino, kakršno smo imeli nekoč in kakršno imajo še vedno povsod drugod v Evropi in svetu; to je občina kot temeljna enota lokalne samouprave, v kateri rešujejo ljudje javne zadeve lokalnega pomena, ki so izraz njihovih najbolj neposrednih interesov v naseljih, kjer živijo. To so v primerjavi z obstoječimi našimi komunami male občine, ki obsegajo zgolj posamezna naselja oziroma več naselij (mest, vasi), ki so povezana s skupnimi problemi lokalnega pomena in s skupnimi interesi za njihovo reševanje. Take občine štejejo v poprečju po nekaj tisoč prebivalcev; imamo pa tudi velike (mestne občine), ki štejejo lahko nekaj stotisoč ali pa celo nekaj milijonov prebivalcev. Občine so pač take, kakršna so naselja: mala naselja – male občine, velika naselja – velike občine; prevladujejo pa tudi v najbolj razvitih in gosto naseljenih deželah male občine.¹

Tako lahko računamo, da bomo dobili v doglednem času – po sprejemu nove

* Dr. Janez Šmidovnik, univ. profesor na Višji upravni šoli in FSPN v Ljubljani.

¹ Podatki o velikosti občin glej pri J. Šmidovnik, Lokalna skupnost in lokalna samoupravna občina, Teorija in praksa, št. 3–4/90.

ustave in ustreznih zakonov v Republiki Sloveniji – nekaj sto novih »klasičnih« občin. Če računamo, da pri nas pri oblikovanju novih občin ne bomo tako močno vezani na tradicijo, kot so v zahodni Evropi, in bo v ta proces mogoče vnašati tudi elemente upravno-organizacijske racionalizacije, se bomo lahko izognili prav formiranju majhnih občin, kakršne imajo v večini zahodnih držav. Vendar bodo tudi take občine v primerjavi z obstoječimi našimi komunami še vedno majhne. Za primer lahko vzamemo Zahodno Nemčijo, ki je v letih 1968–1983 izpeljala temeljito teritorialno reformo lokalne samouprave. S to reformo je zmanjšala število občin skoraj za trikrat, to je od 24.153 podeželskih na 8.505 takih občin; poleg teh ima Zahodna Nemčija še 91 velikih mestnih občin s položajem okraja (Kreisfreie Städte). Pred reorganizacijo je imela zahodnonemška občina v poprečju 2.400 prebivalcev in je obsegala 10,2 m²; če ti dve števili pomnožimo s tri, ima nova občina v poprečju 7200 prebivalcev in 30,6 km² površine. Današnja slovenska občina ima 31.740 prebivalcev in obsega 321 km².² To pomeni, da je naša občina 4,5 krat večja po prebivalstvu in 10 krat večja po površini kot nanovo oblikovane nemške občine. Ker je Slovenija redkeje naseljena kot Zahodna Nemčija, bi morala biti – ob uporabi istih kriterijev za oblikovanje – naša občina po prebivalstvu v poprečju manjša od nemške. S tem pa smo na hitro pri ugotovitvi, da so naše sedanje občine v poprečju vsaj 5 krat prevelike, kar pomeni, da moramo računati v prihodnosti na približno 300 »klasičnih« občin.

3

S tem premikom občine navzdol v lokalno skupnost, kjer je njeno pravo mesto, bo šele nastala situacija, ki bo jasno pokazala, v čem je bistvo regionalnega problema. Kajti ta problem spričo obstoječe občine-komune ni evidenten. Je prikrit z obstoječo občino-komuno, ki je locirana previsoko v prostor med lokalno in nacionalno skupnostjo. Zato taka občina ne more uspešno opravljati niti vloge prave »klasične« občine – zanj je prevelika – pa tudi ne vloge prvostopne državne uprave ali vloge regionalne skupnosti, za kar je premajhna. Je pač umetna tvorba, izmišljotina administracije, ki naj bi reševala probleme skonstruiranega socialističnega sistema, zlasti tiste v zvezi s funkcioniranjem socialističnega gospodarstva. Z odpravo komun in z nastankom tako velikega števila novih občin se bo povečal prostor možnega sodelovanja med občinami in republiko oziroma republiškim centrom, in sicer za faktor pomanjšanja občin in povečanja njihovega števila. Na njem pa bo nastal tudi vakuum, v katerem se bo v organizaciji javne uprave pojavila vrsta problemov.

Najprej bo šlo za problem prevzema večjega števila nalog, ki jih trenutno opravlja občina oziroma občinska uprava, niso pa lokalnega pomena, pač pa so republiškega pomena in so s tem republiške naloge. Če med občino in republiko ne bi bilo nobene druge teritorialne skupnosti, bi morala prevzeti vse te naloge republika s svojimi upravnimi resorji. To bi pomenilo velikansko povečanje republiške uprave v skoraj vseh resorjih. Republiško ministrstvo ne bi bilo več le uradniški kolektiv z ministrom na čelu v svoji ljubljanski pisarni, pač pa bi moralo prevzeti vse dejavnosti na terenu, kot na primer: vse institucije do zadnje osnovne šole v resorju šolstva, do zadnje veterinarske oziroma kmetijske poskusne postaje v resorju kmetijstva, vse davčne uprave v resorju financ, vse gradbene urade v resorju za gradnje, obsežne službe v resorju notranjih zadev in v resorju obram-

² Za slovenske občine podatki Zavoda za statistiko Republike Slovenije po stanju na dan 31/7–1990, za Zahodno Nemčijo podatki: Planning Control in Western Europe (1988), London, HMSO.

be, vse inšpekcije, vse geodetske uprave, itd. Republika bi s tem stopila neposredno na teren, na območja, ki so doslej veljala za območja komune, ki sicer ni bila lokalna skupnost, vendar pa je bila nekakšna lokalna država.

Taka reorganizacija pa bi pomenila natančno tisto, kar lahko označimo kot republiški centralizem in etatizem. Centralizmu se ob navedeni predpostavki – to je ob lokalni samoupravi z malo »klasično« občino kot edino institucijo lokalne samouprave – enostavno ne bi bilo mogoče izogniti. In to ne le glede obstoječega kvantuma državnih nalog, ki jih je treba opravljati po veljavni zakonodaji, pač pa tudi za naprej. Lokalna samouprava s pretežno večino malih občin bi silila republiško zakonodajo, da bi stalno zadrževala vse zahtevnejše naloge na republiški ravni, ker bi jih pač večina občin ne bila sposobna opravljati. To pomeni, da bi bil centralizem na stalnem pohodu kot tendenca, ki je vgrajena v sistem.

To pa je le ena plat medalje. Druga plat pa bi se pokazala na ravni samih občin. Pokazalo bi se, da je tudi med lokalnimi nalogami veliko takih, ki jih ni mogoče uspešno upravljati znotraj majhnih občin, ker bi bile te občine teritorialno preozke, hkrati pa tudi finančno in kadrovske prešibke za njihovo opravljanje. Problematika, ki jo ustvarja sožitje ljudi v njihovih naseljih, se ne kaže na občinskih mejah, pač pa gre preko njih v prostor, ki je širši od teh občin in tudi širši od obstoječih sedanjih komun. Tako kot sodobna država poskuša – po eni strani – s svojimi službami obvladovati ves državni teritorij – vse do lokalnih skupnosti, se – po drugi strani – širi tudi območje lokalnih interesov od občine navzgor v prostor med občino in republiko; v tem vmesnem prostoru se pojavljajo aktualne potrebe, ki jih je treba upoštevati in jih zadovoljevati, kot na primer: izgradnja in vzdrževanje lokalnih cest regionalnega pomena, vzdrževanje javnega prometa na tem območju, oskrba z vodo in energijo, problematika odstranjevanja komunalnih in drugih odpadkov, vzdrževanje nekaterih institucij na področju javnega zdravstva, na področju socialnega skrbstva, na področju posebnega šolstva, itd.; pokazal pa bi se tudi problem nekaterih strokovnih upravnih služb, kot je na primer služba urbanističnega in prostorskega urejanja, itd.

To pomeni, da gre za vmesni prostor med republiko in občinami, v katerem se kopičijo problemi, ki temeljijo na eni strani na interesih države, po drugi strani pa gre za interese lokalnega pomena. Ta prostor lahko označujemo kot regijo, ne glede na to, kakšno ime lahko dobi, če ji država prizna določen upravno-sistemski položaj.

4

Z regijskimi problemi se ukvarjajo – razen politikov in upravnih strokovnjakov – še različne druge vede, zlasti pa še geografi, prostorski planerji, statistiki, sociologi, itd. Vsaka stroka poskuša s svojega vidika odkrivati in evidentirati v tem prostoru življenjske tokove, ki so imanentni prav temu prostoru; poskuša tudi določati teritorialne okvire oziroma meje tega prostora; to so gospodarski, prometni, zaposlitveni, kulturni, itd. tokovi, ki povezujejo prostor in ga oblikujejo v dejansko življenjsko skupnost z določenim centralnim naseljem, h katerim gravitira največji del teh tokov. Kakor lahko rečemo za lokalno skupnost, da je to naravna skupnost, ki obstaja kot življenjska realnost ne glede na to, ali jo država priznava ali ne, oziroma, ali ji priznava kak pravnosistemski položaj ali ne,³ je tudi regijska skupnost naravna življenjska skupnost ne glede na to, ali jo država prizna ali ne, oziroma, ali ji prizna kak pravnostistemski položaj ali ne. Regije so torej

³ Glej J. Šmidovnik: prej citirani vir.

tukaj, njihova konkretna teritorialna podoba in medsebojna razmejitve pa sta težavni in seveda tudi nesporni. Težave povzročajo že naravna konfiguracija slovenske dežele sama po sebi, razen tega pa gre za dogajanja v prostoru in času, ki spreminjajo gospodarske in druge tokove, premikajo težišča razvoja ter ustvarjajo nova. Razen tega gre za različne metode ugotavljanja regij; nekatere stroke se bolj opirajo na prirodne značilnosti (npr. geografi), druge pa bolj na družbeno-ekonomske značilnosti (npr. prostorski planerji). Po prevladujoči funkcijski metodi se določajo območja tako, da se ugotavlja medsebojno povezovanje manjših naselij v gospodarstvu, v oskrbi, v javnih in drugih službah z omrežjem centralnih naselij. Ob uporabi te metode se lahko ugotavljajo funkcijske regije različnega ranga glede na naravo povezav na navedenih področjih – od mikroregije do makroregije. Na ravni, o kateri govorimo, ugotavlja na primer dr. Igor Vrišar po eni varianti za Slovenijo 12 regij, po drugi – poenostavljeni – varianti pa 8 regij.⁴ Čeprav v komunalnem sistemu regije niso mogle biti institucionalizirane kot posebne javnopravne teritorialne skupnosti, pa se je njihova naravna eksistenca odlikovala tudi v organizaciji javne uprave, tako v njenem državnem sektorju, na primer v organizaciji osmih uprav javne varnosti v resorju za notranje zadeve, kakor tudi v SIS-ovski upravi, na primer v organizaciji zdravstvene službe, v organizaciji službe zaposlovanja, itd. Vse javne službe se s svojo organizacijo pač niso mogle prilagoditi prisilnemu jopiču, ki so ga vsiljevale občinske meje v komunalni ureditvi.

Država s svojo ureditvijo lahko olajšuje reševanje problemov v regiji in pospešuje razvoj, ali pa ga zavira. Olajšuje ga, če ustvari za to območje ustrezen javnopravni subjekt, ki je prilagojen reševanju problemov na tem območju. Tak subjekt lahko ustvarja dodatno družbeno energijo z mobilizacijo lokalnih interesov za zagotavljanje splošnih pogojev za življenje ljudi in za razvoj gospodarskih in drugih dejavnosti na tem območju, pri čemer lahko aktivira prav tiste naravne danosti in zgrajene potencialne, ki so tem področjem na voljo. Življenje in razvoj se sicer prebijata tudi brez takega subjekta, vendar težje, ker manjka zavestno usmerjena družbena interakcija; v družbenem sistemu manjka ustrezeni člen javne uprave, ki zagotavlja sistemsko dinamiko v vsem prostoru sistema.

Lahko rečemo, da komunalna ureditev z velikimi občinami, ki jih imamo od leta 1955, otežuje reševanje problematike tako na ravni lokalnih skupnosti v naših naseljih, kot tudi na regijski ravni. Obstoječa občina že po svoji zasnovi kot tudi po svoji teritorialni oblikovanosti ni sposobna reševati problemov na teh ravneh. In to se tudi vidi: na ravni lokalnih skupnosti že v zunanjem izgledu – po relativni komunalni neurejenosti naših krajev v primerjavi z urejenostjo krajev pri naših sosedih, s katerimi smo se zmeraj v preteklosti lahko primerjali. Občina kot komuna se ni mogla ukvarjati s problemi ljudi v naseljih; krajevne skupnosti kot nekakšen nadomestek občine v naseljih so sicer poskušale marsikaj, vendar so pravnosistemsko in dejansko prešibke za tako vlogo. V komunalni ureditvi se tudi vprašanja regionalnega pomena niso mogla reševati. Občine kot komune so se uveljavljale kot univerzalni in izključni nosilec in izvajalec – vsaj načelno – vseh javnih nalog »na terenu«. To jim je omogočal in tudi narekoval njihov pravnosistemski položaj v prostoru. Vsaka občina-komuna je forsirala razvoj svojega občinskega središča; zato se regionalno prostorsko planiranje, ki bi se moralo opirati na funkcionalne regije, ni moglo razviti. Komunalna ureditev s 63 komunalnimi centri, v kateri pomenita Metlika ali Trebnje prav toliko kot Ljubljana ali Maribor, je vseskozi

⁴ Glej gradivo Inštituta za regionalno ekonomiko Ljubljana za posvet slovenskih občin na temo regionalizacija, v Krškem, dne 25/3–1991.

zavirala politično deklarirani policentrični razvoj Slovenije in izkrivljala podobo dežele, kot jo nakazuje po eni strani njena naravna konfiguracija, po drugi pa njen dosednji zgodovinski razvoj. Ni pa seveda mogla prekriti ali celo izbrisati niti problematike lokalnih skupnosti v naseljih in tudi ne regijskega problema.

5

Regijski problem je torej tukaj ne glede na to, ali ga priznamo ali ne, oziroma, če ga država prizna ali ne. Vprašanje, ki se postavlja, je v tem: 1. ali se v regiji institucionalizira poseben javnopravni subjekt kot nosilec regijskega razvoja in tekočega reševanja specifičnih problemov v tem prostoru in 2., kakšno naravo naj bi imel ta subjekt, pri čemer gre za vprašanje: ali naj bi bil zgolj podaljšana roka republike v regiji, ali naj bi bil samostojen subjekt lokalne samouprave, ali naj bi bil morda subjekt z dvojno naravo: podaljšana roka države glede nalog države v regiji in samoupravna skupnost glede nalog lokalnega pomena; obstaja pa tudi predlog, da bi bila regija javnopravni subjekt z nekaterimi elementi državnosti.

Če se v prostoru regije – med republiko in občino, ne formira noben javnopravni subjekt, bi bilo mogoče nastali vakuum do neke mere zmanjšati in nakazano problematiko delno omiliti v dveh smereh: 1. na ravni lokalne problematike – z medobčinskim sodelovanjem in 2., na ravni republiške problematike – z ustanavljanjem dekoncentriranih resornih lokalnih teritorialnih enot za izvajanje posameznih republiških nalog.

Tako rešitev – torej z medobčinskim sodelovanjem, se zdi, da ponuja za reševanje lokalne problematike osnutek ustave, kakršen je bil poslan v javno razpravo, in sicer v svojem 139. členu, v katerem govori o povezovanju sosednjih občin za opravljanje skupnih zadev. Formulacija sicer ni jasna, ker govori o povezovanju občin v širše lokalne skupnosti, kar pa pravno ni mogoče, ker občine ne morejo same ustanavljati novih javnopravnih subjektov; lahko ustanavljajo le svoje skupne službe – na občinski ravni.

Glede medobčinskega sodelovanja je treba vsekakor povedati, da to v dosednji praksi pri nas ni funkcioniralo in se ni obneslo. Ni funkcioniralo niti v primerih, ko je bilo pravno institucionalizirano, kot na primer v mestih, razdeljenih na občine (Ljubljana, Maribor) in na zaokroženih urbanih območjih, ki se po ustavi (XLI amandma k republiški ustavi Slovenije) določijo z zakonom (na primer obalna skupnost). Fiasko tega medobčinskega sodelovanja je očiten; utemeljen pa je v tem, da so občine »ljubosumne« na svoj položaj. Kajti eno je sporadično medsebojno sodelovanje za rešitev posameznega skupnega vprašanja, drugo pa je stalna povezanost za trajno opravljanje trajno obstoječih nalog; samo na prvem mestu navedene naloge se lahko – bolj ali manj uspešno – rešujejo v okviru medobčinskega sodelovanja; na drugem mestu navedene naloge pa kličejo po stalni instituciji; iluzorno je pričakovati, da bi jo prostovoljno formirale in vzdrževale občine – v škodo omejevanja svojega položaja.

Za določene republiške naloge bi se v takem primeru lahko formirale dekoncentrirane teritorialne enote – zunanje izpostave, kot na primer za cestno vzdrževalno službo, za javno varnost, za geodetsko službo, za inšpekcije, itd. Resorna organizacija po načelu dekoncentracije⁵ je bila doslej uveljavljena v Republiki

⁵ Dekoncentracija je upravno organizacijski ukrep, ki se uporablja zlasti v centralistično urejenih deželah, kot je na primer Francija, kjer omiljuje togost centralistične državne ureditve; pri dekoncentraciji gre za prenos pravice odločanja od centralnih državnih organov na njihove območne organizacijske enote (teritorialne izpostave), ki se organizirajo zunaj centra države, in sicer tam, kjer se zadeve – zaradi odnosov s strankami – najlažje opravljajo; odnosi med centralnimi organi in območnimi enotami so hierarhični, kakor so pač odnosi znotraj upravnih resorjev; dekoncentracija je zgolj tehnično

Sloveniji le pri upravah javne varnosti v resorju za notranje zadeve; v federaciji je bila ta oblika uporabljena pogostejše, zlasti pa je znana pri organizaciji carinske službe. Zunanje izpostave za opravljanje republiških nalog pa seveda ne bi bile vse v istih, pač pa v različnih krajih, to pa glede na specifičnosti posameznih dejavnosti (npr. služba za vzdrževanje cest v petih krajih, uprave javne varnosti v osmih krajih na območju republike). Organizacija upravnih služb po načelu dekoncentracije predstavlja zgolj podaljšano roko posameznih resorjev »na terenu«; zato ne more služiti kot opora za kakšno osamosvojitveno idejo o lokalni samoupravi »na terenu«.

V obeh navedenih primerih gre torej zgolj za možne organizacijske poteze, ki ne odpravljajo vakuuma na obravnavanem prostoru, lahko pa delno omilijo perečo problematiko, ki zaradi tega vakuuma nastaja.

Če pride do odločitve o vzpostavitvi posebnega javnopravnega subjekta v regijskem prostoru, je treba najprej omeniti varianto o teritorialni enoti tipa nekdanjega jugoslovanskega okraja ali avstrijskega Verwaltungsbezirk. To je državna teritorialna enota, ki funkcionira v tem prostoru kot prvostopna državna uprava splošne pristojnosti; pristojna je za opravljanje vseh državnih nalog, ki jih je z vidika organizacijske racionalnosti treba opravljati na terenu, razen tistih nalog, za katere so ustanovljene posebne resorne izpostave – po načelu zgoraj obravnavane resorne dekoncentracije, ker jih ni mogoče ali jih ni racionalno podrediti teritorialni enoti splošne pristojnosti. V tem primeru gre še zmeraj za državno dekoncentracijo in ne za decentralizacijo; gre torej za tehnično organizacijski ukrep državne uprave, ne pa za vzpostavitev lokalne samouprave. Vendar pa je treba vedeti, da je to kljub vsemu korak v smeri decentralizacije in lokalne samouprave. Tako se je izkazalo na primeru francoskega departmaja (département), belgijske, italijanske in španske province, nemškega Landkreisa ali švedskega län. Vse navedene teritorialne enote so bile najprej čiste prvostopne državne teritorialne enote. Pozneje pa se je v njih začela razvijati tudi lokalna samouprava, tako da so danes dvoživke: državne enote glede državnih nalog in teritorialne samoupravne skupnosti glede lokalnih nalog širšega pomena. V teh enotah gre torej za dve pravni subjektiviteti, za dve zvrsti javnega premoženja, za dva režima opravljanja nalog in za posebno vrsto povezanosti pri njihovem opravljanju; francoski prefekt je na primer predstavnik vlade v departmaju, hkrati pa je tudi izvršilni organ generalnega sveta kot najvišjega samoupravnega organa departmaja; nemški Landrat pa je v prvi vrsti izvršilni organ Landkreisa kot lokalne skupnosti, v drugi vrsti pa tudi predstavnik vlade v Landkreisu.

Iz povedanega izhaja, da je teža državnega in samoupravnega segmenta v navedenih teritorialnih enotah različna: francoski departma je še zmeraj pretežno državna teritorialna enota in prva stopnja državne uprave splošne pristojnosti, nemški Landkreis pa je v pretežni meri lokalna samoupravna skupnost, opravlja pa tudi določene naloge državne uprave. Posebno zanimiv pa je švedski län, ki je plod najnovejših teženj k upravnopolitičnim reorganizacijam v tej deželi. V njem vlada določeno ravnotežje med državnimi in samoupravnimi nalogami; država in lokalna samouprava imata pod »isto streho« vsaka svoje izvršilne in upravne organe; tesno sodelovanje in usklajevanje med njima pa zagotavljajo v največji meri

organizacijski ukrep resornega organiziranja uprave; dekoncentracijo je treba razlikovati od decentralizacije, pri kateri pa gre za prenos nalog od centralnih državnih organov na ožje – praviloma – samoupravne teritorialne skupnosti, torej na drug, po rangi nižji javnopravni subjekt; glej npr. M. Waline, *Traité élémentaire de droit administratif*, Pariz, 1952, str. 194 in sledeče.

določene državne strokovne službe, zlasti pa državna planska razvojna služba, ki je na ravni lana na voljo s svojimi strokovnimi uslugami vsem trem teritorialnim skupnostim: državi, regiji (lanu) in občinam.

Vpogled v razmere v evropskih deželah nam pokaže naslednje: pravilo je dvonivojska lokalna samouprava;⁶ avstrijski primer z eno ravniyo lokalne samouprave je izjema; splošni evropski trend je nastajanje in krepitev lokalne samouprave v teritorialnih enotah, ki so bile svojčas zgolj državne upravne enote splošne pristojnosti na prvi stopnji; te teritorialne enote postajajo dvoživke, v katerih se opravljajo v medsebojni povezanosti državne naloge, ki jih je treba opravljati v regiji, in samoupravne naloge lokalnega pomena, ki so aktualne v tem prostoru; za to povezanost govorijo razlogi organizacijsko-tehnične racionalnosti, ki se lahko uveljavlja na izvedbeni ravni – brez škode za politično integriteto posameznih teritorialnih skupnosti; na ta način se je v največji možni meri mogoče izogniti sistemu dvojnega ali trojnega upravnega tira, v katerem bi imela vsaka teritorialna skupnost svojo upravo na terenu; kako na najustreznejši način izpeljati sodelovanje in usklajevanje pri opravljanju javnih nalog med državo in lokalnimi skupnostmi na tej ravni, je predmet nadaljnjih prizadevanj v vseh deželah.

Navedeni primeri in navedeni razlogi govorijo proti varianti, po kateri bi na tej ravni eventualno organizirali lokalne samoupravne skupnosti v čisti obliki, torej brez povezovanja z državno upravo. To bi bil organizacijsko neracionalen in drag sistem; razen tega pa bi bil tudi v nasprotju z našo in evropsko tradicijo, v kateri so se zadeve države in zadeve lokalne samouprave zmeraj na določen način povezovali pod »skupno streho«; tudi male podeželske občine so zmeraj opravljale tudi nekatere naloge za državo (na primer zadeve v zvezi z rekrutacijo vojaških obveznikov, itd.).

Po drugi strani pa je tudi jasno, da v našem primeru ne gre za regije na teritorialni ravni, na kateri bi bilo mogoče realizirati predlog iz ustavne razprave, da se dajo regijam tudi nekatere kompetence države, vključno s pravico do posebne zakonodaje glede določenih vprašanj. Regija s takšnimi kompetencami bi pomenila drobitev in ne povezovanje Slovenije v enoten prostor. Javnopravnemu subjektu v regiji bi dali – glede na nakazano regijsko problematiko – premočan položaj; to bi delovalo disfunkcionalno.

V merilu Slovenije, po moji presoji, regija ne bi mogla biti kaj drugega kot lokalna skupnost – podobno kot občina –, ki pa bi opravljala tudi določene državne naloge, ki jih je treba opravljati v njenem teritorialnem okviru; te bi opravljala seveda po posebnem režimu, ki velja za opravljanje državnih nalog. Glede na prikazani razvoj podobnih skupnosti v Evropi bi bilo seveda nesmiselno, da bi formirali regijo kot dekoncentrirano državno teritorialno enoto in jo šele potem začeli razvijati tudi kot samoupravno lokalno skupnost. Če hočemo slediti razvojnemu trendom v Evropi, bi morali – v soočanju med državnim centralizmom in lokalno samoupravo – dati prednost lokalni samoupravi. Samo v tem primeru bi lahko govorili o aktiviranju novih sistemskih energij – na podlagi mobilizacije lokalnih interesov.

Ljubljana, 14. maja 1991

⁶ Tu uporabljam izraz »dvonivojska« in ne »dvostopenjska«, ker odnosi med občinami in obravnavanimi lokalnimi skupnostmi na regijski ravni praviloma niso hierarhični ter zato ne gre za odnose med višjimi in nižjimi stopnjami.