

JANEZ ŠMIDOVNIK*

Porod in mlada leta novih slovenskih občin bodo težavna

1

Muke, ki jih prinaša ustanavljanje novih slovenskih občin, so se že začele, čeprav bi še težko govorili o porodnih mukah; kajti porodi sami še niso tako blizu. Muke so se začele že kar z uveljavitvijo slovenske ustave. Nova ustava je s formulacijami o lokalni samoupravi oziroma z njihovimi (pravnimi) posledicami prese-netila celo svoje lastne avtorje – ustavno komisijo in parlament. Ob pravkar opravljenem sprejemanju zakonov s področja zdravstva – zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju, zakona o zdravstveni dejavnosti ter zakona o lekarniški dejavnosti (Uradni list RS, št. 9/92) – je lahko parlament skupaj z republiško upravo s presenečenjem ugotovil, da ne zna in ne more več pisati zakonov in v njih razporejati pristojnosti za njihovo izvajanje. Tako rekoč nenadoma je obveljalo, da je treba iz sistema državnih organov in državnega urejanja povsem izločiti občino, ki postaja lokalna samoupravna skupnost. To pa je tisti subjekt, na katerega smo doslej nalagali celotno uresničevanje državne zakonodaje – zvezne in republiške – po načelu univerzalne pristojnosti občine-komune za izvajanje vseh javnih zadev. Kateri subjekt pa nam potemtako sploh še ostane kot možni izvajalec državne uprave, če črtamo iz zakonodaje občino? Očitno je to samo še republika s svojimi organi! Vse naloge v zvezi z uresničevanjem zakonov in drugih predpisov bodo morali opravljati republiški organi sami, in sicer kar v centru republike; kajti tudi kakšne vmesne stopnje – na regijski ravni – nimamo. To pa je prav tisto, kar je že vnaprej očitalo slovensko podeželje Ljubljani oziroma republiškem centru: centralizem oziroma emonocentrizem. Navedenih zdravstvenih zakonov v zadnjem hipu pred sprejemom ni bilo več mogoče ustrezno pedelati v navedenem smislu; bili so sprejeti, kot so bili pripravljeni – v starem smislu – z vsemi kompetencami za občine (glej na primer 8. člen na prvem mestu navedenega zakona). Ker je ob sprejemanju teh zakonov že veljala ustava Slovenije, so vse določbe navedenih zakonov, s katerimi se nalagajo kompetence občini, protiustavne in tudi neizvedljive. Razen tega pa je v tem času, ko država sama še nima nikakršne svoje oblastveno organizacijske mreže na terenu, sploh nejasno, kako bi morale biti stvari urejene in predpisane. Zagata je torej splošna, sistemska v celotni zakonodaji.

Ugovori in pomisleki proti nameravam reorganizacijskim potezam, ki so povezane z ustanavljanjem novih občin, pa prihajajo tudi od spodaj – iz sedanjih občin. Že samo strokovno gradivo, ki je bilo doslej pripravljeno v republiškem parlamentu in razposlano »na teren« kot tehnični pripomoček za informacijo in prve razmisleke pri pripravi obsežne, zapletene in kočljive akcije v zvezi z ustanav-

* Dr. Janez Šmidovnik, redni profesor na Višji upravni šoli in Fakulteti za družbene vede v Ljubljani.

ljanjem novih občin, so marsikje povzročile razburjenja in očitke, ki so prav tako obrnjeni proti republiškemu centru. Ali res mislite razbiti obstoječe občine, s katerimi smo v bistvu kar zadovoljni? Kako si predstavljate, kje bomo v bodoče opravljali svoje uradne zadeve? Zakaj bi ponovno hodili po svojih uradnih opravkih v oddaljene centre, ko sedaj skoraj vse lahko opravimo doma – na občini? Kaj bodo sploh delale male občine in kaj bodo pomenile za nas? Za male zadeve, ki so lokalnega pomena, imamo krajevne skupnosti, ki so dovolj uspešne, če so ljudje za to. Ali nam je res sploh potrebna predvidena reorganizacija, ki bo dolgotrajna, draga in sploh problematična? Še posebej v tem času, ko je treba računati s krizami vsake vrste in ko bi se morali posvetiti z vsemi silami reševanju perečih problemov – na primer na področju gospodarstva, zdravstva, varstva okolja, itd.?

Oglašajo se seveda pretežno funkcionarji iz obstoječih občin, ki so tudi osebno zainteresirani za te in take občine. Glas protagonistov za nove občine je zaenkrat še razmeroma šibak.

To so neugodna znamenja za vzpostavljanje lokalne samouprave. Neugodna zato, ker pri ustanavljanju novih občin in lokalne samouprave ne gre zgolj za obsežen, zapleten, dolgotrajen in drag tehnično-reorganizacijski proces, pač pa predvsem zato, ker gre za vzpostavitev politične institucije lokalne samouprave, ki šteje v razvitem svetu za enega izmed temeljev demokratične družbe in države. Gre torej za družbeno vrednoto, ki je ni mogoče vsiljevati, pač pa mora biti »politično« sprejeta – tako kot demokracija nasploh – s splošnim spoznanjem in priznanjem te vrednote. Pri nas pa je ta vrednota pozabljena; pol stoletja karde-ljanske komune je zabrisalo spomin na nekdanje občine, izkušnje iz sosednjih dežel pa so premalo znane. V akciji za ponovno vzpostavitev lokalne samouprave na naših tleh manjka osnovnih informacij o lokalni samoupravi, razen tega pa manjka strokovne in politične podpore. Stroke na tem področju tako rekoč ni več. Kar se tiče politike, pa lahko rečemo, da bagatelizira pomen lokalne samouprave. Stranke se ukvarjajo same s seboj in z bojem za oblast v republiškem centru. Dogajanja na periferiji so pomembna zanje le toliko, kolikor so povezana s centralno oblastjo oziroma kolikor se – vsaj posredno – tičejo centralne oblasti.

2

Trditev o bagateliziranju lokalne samouprave je mogoče podpreti tudi z ustavnimi določbami samimi; kolikor gre za občino, zlasti s tistimi, ki opredeljujejo delovno področje občine. To so določbe prvega in drugega odstavka 140. člena slovenske ustave, ki se glase:

»V pristojnost občine spadajo lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine.

Po predhodnem soglasju občine ali širše samoupravne lokalne skupnosti lahko država z zakonom prenese na občino ali širšo samoupravno lokalno skupnost opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, če za to zagotovi tudi sredstva.«

Iz citirane formulacije izhaja, da bo opravljala slovenska občina praviloma zgolj »lokalne zadeve«, in to v najožjem pomenu tega pojma; druge zadeve širšega pomena pa le izjemoma, če in kolikor bo prišlo do sporazuma med posamezno občino in republiko glede prenosa posamezne zadeve in glede sredstev za njeno opravljanje. V navedeni formulaciji je dvojna omejitev občine glede njenega delovnega področja. Prva je v sami restrikciji pojma »lokalne zadeve«, druga pa v skrajno zoženi možnosti za opravljanje zadev širšega pomena. Pojem »lokalne zadeve« sam po sebi ni dovolj jasen; vendar pa je lokalne zadeve na povsem jasen

in nesporen način pravno težko ali celo nemogoče definirati enkrat za zmeraj; razlagati ga je treba v skladu z družbenim razvojem, v katerem posamezne zadeve lahko spreminjajo svoj pomen. Vendar ga je ustava poskušala precizirati z dvema pojasnilnima določbama. Prva, ki ne pove veliko, je: »ki jih občina lahko ureja samostojno«; druga pa je: »ki zadevajo samo prebivalce občine«. Ta druga določba je sicer neprecizna in celo napačna, vendar pa jo je mogoče razumeti le tako, da daje pojmu »lokalne zadeve« izrazito omejen (restriktivni) pomen. S to formulacijo se je hotelo povedati, da gre pri lokalnih zadevah za zadeve, ki se vsebinsko zaključujejo in se lahko samostojno urejajo znotraj meja občine; vse, kar je nad tem, je republiško, državno, čeprav se morda izvaja v občini. Vsekakor ni res, da se lokalne zadeve tičejo zgolj prebivalcev občine, kot pravi ustava; zadevajo vsakogar in veljajo za vsakogar, ki pride v občino, čeprav morda le kot obiskovalec, popotnik ali turist; če je, na primer, občina uredila prometni režim v mestu, kar je vsekakor lokalna zadeva, velja ta režim tudi za vsakogar, ki se vozi ali hodi po mestu, ne pa le za prebivalce občine.

Kljub vsej nerodnosti citirane ustavne formulacije je jasno, da ustava izhaja iz ideje o popolni ločitvi nalog lokalne samouprave in nalog državne uprave in postavlja občinsko samoupravo v natančno zakoličen prostor na periferiji javne uprave. Tako prehajamo iz ene skrajnosti, ki jo je predstavljala dosedanja jugoslovanska komuna, v drugo skrajnost. V tem je najbolj razviden razloček med lokalno samoupravo v slovenski ustavi ter med ureditvami lokalne samouprave v vseh drugih evropskih sistemih oziroma deželah. V vseh drugih deželah se funkcije državne uprave in funkcije lokalne samouprave na različne načine prepletajo; lokalne skupnosti opravljajo tudi velik del nalog državne uprave, ki imajo pomen za prebivalce v teh skupnostih. V britanskem modelu lokalne samouprave opravljajo lokalne skupnosti, ki so organizirane na treh ravneh (parish, district, county), v načelu vse javne naloge, ki temeljijo na državni zakonodaji; le izjemoma imajo nekateri državni upravni resorji svoje izvršilne organe na terenu. Podobno je tudi v skandinavskem (švedskem) modelu lokalne samouprave, v katerem je teža vsega uresničevanja zakonodaje na občinah. Po nemško-avstrijskem modelu lokalne samouprave opravljajo lokalne skupnosti – tudi občine – poleg lokalnih nalog, ki so njihove originalne naloge, po posebnem režimu nadzorstva tudi številne prenesene oziroma naložene naloge državne uprave (Auftragsangelegenheiten). Celó po francoskem modelu, ki velja za najbolj centralističnega in po katerem je zgrajena lokalna samouprava v številnih evropskih – zlasti v romanskih deželah – opravlja občina določene državne naloge; te so dejansko zaupane osebno županu, ki je sicer izvršilni organ občinskega sveta, je pa hkrati tudi predstavnik države oziroma vlade v občini. Po italijanskem zakonu o lokalni samoupravi iz leta 1990, ki je ukrojen po francoskem modelu, izvajajo občine oziroma župan za državo naloge v zvezi z volitvami, vodijo prijavno-odjavno službo, opravljajo matično službo, službo statistike in pa dejavnosti v zvezi z vojaškim naborem; z zakonom pa se lahko poverijo občinam še druge naloge iz okvira državne uprave s tem, da se jim za to zagotovijo tudi sredstva (10. člen italijanskega zakona).

Kot vidimo iz citiranega drugega odstavka 140. člena, naša ustava tudi predvideva prenos državnih nalog na občino (in na širšo samoupravno lokalno skupnost), vendar je ta možnost prenosa tako omejena, da si jo je težko predstavljati. Za prenos vsake državne naloge je potrebno poprejšnje soglasje občine, in sicer vsake občine posebej. Soglasje bi moral dati seveda najvišji predstavniški organ občine; tako soglasje bo lahko pogojeval s sredstvi, ki jih mora zagotoviti republika za izvajanje prenesene naloge. To praktično pomeni, da si bo moral

republiški parlament ob vsakem zakonu, ki se pripravlja, pridobiti soglasje vseh občin za sleherno določbo, ki naj bi pomenila občinsko pristojnost v zadevah, ki jih ureja zakon. Komaj si je mogoče zamisliti, da bo glede kakršne koli zadeve mogoče dobiti soglasje vseh bodočih (malih) občin. Tako mukotrpno »sporazumevanje« med republiko in občinami smo že preizkusili v primeru programiranja in financiranja geodetskih del, ki formalno še vedno velja po zakonu o temeljni geodetski izmeri (Uradni list SRS, št. 16/74). Uspehi takega »sporazumevanja« so bili zmeraj porazni; zato s soglasjem vseh občin glede prenosa posamezne zadeve skoraj ne gre računati. Postavlja pa se vprašanje, ali se lahko prenašajo republiške pristojnosti samo na nekatere občine, to je na tiste, s katerimi bi se doseglo soglasje. S tem bi vsekakor nastala zmeda v pristojnostih, še posebej, če računamo tudi na poseben status mestnih občin s posebnimi pravicami, o katerih pa v tem sestavku ne bi govoril.

Ob upoštevanju vseh navedenih okoliščin ni težko ugotoviti, da bo delovala navedena ustavna formulacija prohibitivno – proti prenosu državnih pristojnosti na občine. To pa pomeni, da bomo imeli pri nas režim ostrega ločevanja in razmejevanja med lokalno samoupravo in državno upravo, kakršnega ni zaslediti nikjer v Evropo.

3

Kakor koli se morda zdi na načelni ravni tako ostro ločevanje in razmejevanje med državno upravo in lokalno samoupravo idejno čisto, jasno, in tudi smotno, pa pomeni v praksi oškodovanje lokalne samouprave ter, kot že rečeno, njeno podcenjevanje. Ljudje »na terenu« dojemajo celoten splet javne oblasti oziroma javne uprave kot enoten kompleks, s katerim imajo opravka. Uradne opravke imajo celo bolj pogosto s službami državne uprave kot pa z lokalno samoupravo (na primer z občino). Z njihovega stališča bo občina, ki bo opravljala zgolj lokalne zadeve in ne bo imela v rokah nobene upravne službe, s katero imajo opravka, manj pomembna in manj zanimiva, kot bi bila sicer. Če občina ne bo imela niti prijavno-odjavne službe niti matične službe niti naborne službe, itd., kot jih imajo že od nekdaj celo občine francoskega tipa, bo to samo v škodo lokalni samoupravi. Vprašanje pa je, ali bo v korist državni upravi, ki bo morala svojo hierarhično mrežo zgraditi na terenu vse do najnižjih teritorialnih enot. Tako bomo prisiljeni vzpostaviti »na terenu« čisti dvotirni upravni sistem, ki se mu v svetu izogibajo: en tir bo predstavljala lokalna samouprava z vso svojo organizacijo – vključno z upravo; drugi tir pa vzporedno organizirana državna uprava. Tako se bo v sami organizacijski podobi javne uprave jasno pokazalo, da gre iz ene skrajnosti v drugo. Po dosedanji – komunalni ureditvi je načelno vsa državna uprava na terenu v rokah občine; v prihodnje pa naj občina ne bi imela ničesar »državnega«.

V Evropi velja nekaj vmesnega: država ima sicer svojo upravno mrežo na terenu, vendar pa, kjer je le mogoče, išče stik z lokalno samoupravo in se na različne načine povezuje z njo v pogledu opravljanja svojih nalog, kot smo videli iz navedenih evropskih modelov lokalne samouprave. Pri tem ima država dva motiva: prvi je organizacijsko-finančni, drugi pa vsebinski in tudi politični. Država se izogiba dvotirnemu upravnemu sistemu, ker pomeni vzpostavitev dveh vzporednih upravnih sistemov neracionalno in drago organizacijo javne uprave. Razen tega pa se določene zadeve, čeprav so državnega pomena, lažje in bolj uspešno opravljajo v občini, kot pa v državnih organih, ker so občinski organi vendarle tesneje povezani s prebivalstvom in bolje poznajo lokalne razmere kot pa hierarhično organizirana državna uprava. S tem pa odpadejo tudi očitki pretiranega centralizma in birokratizma, ki ima v vseh sistemih negativen prizvok.

Ideja lokalne samouprave evocira tudi v sodobni tehnizirani in birokratizirani družbi težnje in odpira možnosti za uveljavljanje človeka kot zavestnega nosilca družbenega napredka v njegovih neposrednih okoljih. V tem smislu govori tudi Evropska listina o lokalni samoupravi, ki so jo sprejele države članice Evropskega sveta – zavedajoč se, kot ugotavljajo v uvodu te listine, da sta varovanje in ponovna krepitev lokalne samouprave v različnih državah Evrope pomemben prispevek k izgradnji Evrope, zasnovane na načelih *demokracije* in *decentralizacije oblasti*. Lokalna samouprava označuje – po 3. členu te listine – pravico in sposobnost lokalne oblasti, da v mejah zakona predpiše in ureja *pomemben delež javnih zadev* z lastno odgovornostjo in v interesu lokalnega prebivalstva.

Postavlja se vprašanje, ali slovenska ustava omogoča za Slovenijo okvire in standarde lokalne samouprave, kakršne ima v mislih Evropska listina?

Ljubljana, 5. marca 1992

PAVLE GANTAR*

Regionalizem in lokalna samouprava

A. Uvod

Ena od ključnih spornih tem v ustavni razpravi je bila vprašanje regionalizma.¹ Če so se udeleženci relativno hitro sporazumeli o naravi lokalne samouprave in njeni razmejitvi od dejavnosti države ter o ustavnem položaju občin, pa je vprašanje večjih družbeno teritorialnih enot – regij² – ostalo v ustavnem smislu povsem nedorečeno. Status regij urejuje en sam člen (143) pod nazivom širše samoupravne lokalne skupnosti:

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

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

To je značilna kompromisna formulacija. Dopušča nastajanje »vmesnih« družbenih teritorialnih enot med lokalno skupnostjo (občino) in državo, obenem pa ne opredeljuje njene narave. Takšna formulacija bo nujno povzročala nesporazume pri pripravi zakona o lokalni samoupravi, in sicer na najmanj dveh ravneh:

* Dr. Pavle Gantar, docent na Fakulteti za družbene vede v Ljubljani.

¹ Čeprav so v politično razgretim obdobju neposredno pred sprejemom ustave seveda prevladovali spori v zvezi s pravico do svobodnega odločanja o rojstvu otrok. Ta tema je prvič zelo jasno razmejila konservativno in liberalno politično kulturo v Sloveniji. Regionalizem bi si nedvomno zaslužil enako stopnjo pozornosti, vendar pa so politične stranke to vprašanje porinile v stran, saj ga niso jemale kot temelj svojega političnega profiliranja.

² Pojem regija uporabljam kot »tehnični« pojem za oznako vseh tistih družbenoteritorialnih enot, ki presegajo raven neposredne lokalne samouprave, obenem pa imajo mehanizme reprezentiranja politične volje prebivalcev ter pristojnosti, ki so neodvisne od države. S pojmom regionalizem označujem skupek idej, konceptov, načrtovalnih in političnih praks, ki se nanašajo na prostorsko oziroma teritorialno razsežnost razvojnih in upravljalno političnih procesov.