
Krajevna skupnost kot teritorialna enota Slovenije

Author(s): Vera KOKOLE

Source: *Urbani Izziv*, No. 11 (april 1990), pp. 31-34

Published by: Urbanistični inštitut Republike Slovenije

Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/44179899>

Accessed: 31-08-2018 08:20 UTC

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact support@jstor.org.

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at <https://about.jstor.org/terms>



This article is licensed under a Attribution 4.0 International (CC BY 4.0). To view a copy of this license, visit <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>.



JSTOR

Urbanistični inštitut Republike Slovenije is collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to *Urbani Izziv*

Vera KOKOLE

Krajevna skupnost kot teritorialna enota Slovenije

Upravna ("uradna") členitev prostora, pa kakršna koli že je, vpliva na razvoj v pripadajočem prostoru (območju) že s svojim obstojem in opravljanjem formalnih funkcij. Če v novejšem času ugotavljamo, da obstoječi formalni upravni sistem občin ni izpolnil vseh pričakovanj in je zato potrebno ponovno ovrednotenje nalog, vloge in in možnosti, ki jih ima obstoječi sistem členitve na razvoj in še posebej na prostorski razvoj, potem je sedaj pravi trenutek, da pogledamo, kakšne formalne institucionalne teritorialne enote so se v slovenskem prostoru sploh pojavile v povojnem obdobju in kakšne spremembe so jih v času obstoja doletele.

Sedaj veljavni upravni sistem deli Slovenijo na 65 občin s kompetencami na področju urejanja prostora, ki so zadnjih dvajset let vplivale na pospešen razvoj najbolj gospodarsko zaostajajočih občin oziroma njihovih središč. Npr. Lenart se je lansko leto celo proglasil za mesto. Ni pa ta členitev prispevala k integraciji središč tistih občin, kjer je bilo konceptualno zasnovano tako imenovano regionalno somestje (Zg. Gorenjska, Koroška, Spodnje Posavje, Koprsko). Formalne kompetence občin zavirajo postopke, kadar gre za alokacije "vprašljivih" objektov ali dejavnosti, bodisi trase infrastrukture ali nevarnih odpadkov. V vsaki občini se (popolnoma razumljivo!) branijo nevarnih odpadkov. Na prizorišče vplivanja na prostorski razvoj pa vstopa v novejšem času še osveščena javnost in ne nazadnje so tu še formalne krajevne skupnosti, ki prav tako zagovarjajo svoje mikrolokalne interese.

Danes v Sloveniji obstaja 65 občin, preko 1265 krajevnih skupnosti in republika. Imamo torej teritorialno tronivojski sistem, ki pa nima na vsch ravneh političnih kompetenc.

Krajevne skupnosti so le samoupravne skupnosti občanov. V povojnem obdobju je bilo prizorišče formalne političnoteritorialne členitve zelo nestabilno. Na razmeroma kratko obdobje se je spreminjala v imenu in podrobnostih. Ostajale pa so neke stalnice, ki nakazujejo tri nivoje. Obstajale so "oblasti" (1 do 4) od leta 1949 do 1951, "okrožja" (5) od leta 1945 do 1947, "okraji" (4 do 28) od leta 1945 do 1965, glavno mesto Ljubljana je imelo poseben status od leta 1947 do 1952, "mestne občine" (44) od leta 1952 do 1955, "mesta" (2 do 4), izločena iz okrajev, od leta 1949 do 1955, "občine" (65 do 371) od leta 1952 do danes, "krajci" (1134 do 1544) od leta 1945 do 1952.

Prve krajevne skupnosti so se pojavile 1964. Takrat jih je bilo v celi Sloveniji 690 in niso še zajemale celotnega teritorija. Čez deset let je že preko 1000 krajevnih skupnosti, ki pokrivajo celotno ozemlje SR Slovenije.

Krajevna skupnost je predvsem družbena kategorija. Po ustavnih opredelitvah in drugih dokumentih ter družbenopolitičnih izhodiščih so krajevne skupnosti posameznemu občanu najbližji, najnižji družbeni okvir samoupravnih odnosov na lokalni krajevni ravni.

Družbenopolitično bistvo in vloga krajevne skupnosti kot osnove političnega sistema socialističnega samoupravljanja je opredeljena takole: "krajevna skupnost" predstavlja celovit splet odnosov med delovnimi ljudmi in občani, povezanimi in organiziranimi v hišne svete in zbore stanovalcev, zbere in svete potrošnikov, vaške in ulične skupnosti, v osnovne oziroma krajevne organizacije družbenopolitičnih organizacij, v organizacije združenega dela znotraj in izven območja krajevne skupnosti, v enote samoupravnih interesnih skupnosti,

v družbene organizacije in društva itd.*

V okvirih tako kompleksnega spleta odnosov imajo občani pravico in dolžnost uresničevati svoje skupne interese in solidarno zadovoljevati svoje skupne potrebe na več področjih dela in življenja kot v preteklosti.** Marsikateri element skupne porabe je bolj racionalno uresničevati na kraju bivanja kot pa v OZD, kjer se uresničuje sedaj, je opozarjal Edvard Kardelj.

Naloge krajevne skupnosti so bile koncipirane oziroma opredeljene sila zapleteno in kompleksno. Krajevna skupnost je bila na eni strani poleg tozda temelj delegatskega in skupščinskega sistema, torej temelj, na katerem gradi občina, mesto, skupnost občin in federacija na drugi strani pa je bila naloga krajevnih skupnosti v vseh okoliščinah in vsaki specifični ustvarjati in izgrajevati optimalne pogoje za življenje in delo vsakega posameznika.

Po analogiji "življenjske celice" teritorialna opredelitev ni bila vnaprej kriterijsko definirana, temveč prepuščena krajanom in njihovim željam oziroma predstavam o teritorialnem obsegu lokalne ravni. Na razvojno dinamičnih območjih, npr. na obrobju večjih mest, naj bi se teritorialna organizacija krajevnih skupnosti stalno prilagajala novo nastali stvarnosti poselitve. V konceptu je bila torej teritorialna plat krajevne skupnosti odprta, ne pa nevažna, kar so pokazale raziskave, ki smo jih opravili na Urbanističnem inštitutu.*** Vsebina poseljenega prostora, ki je pripadla posamezni krajevni skupnosti, je v pretežni meri določala tudi glavne preokupacije delovanja posamezne krajevne skupnosti ne glede na institucionalno popolnoma izenačene okvire.

Krajevne skupnosti so kmalu prek-rile celoten teritorij Slovenije in s tem smo dobili teritorialno členitev prostora, ki je zanimiva osnova za raziskovanja, saj je število teh enot znatno manjše od števila naselij (6000) in med njimi še zdaleč ni

toliko razlik kot med naselji (zaselek z nekaj deset prebivalci do metropole z nekaj 100.000 prebivalci!). Krajevne skupnosti imajo najmanj nekaj sto in največ 10.000 prebivalcev. Seveda pa so vsebinske, življenjske razlike lahko tudi velike. Primerjajmo krajevno skupnost v ožjem središču Ljubljane s krajevno skupnostjo Sela pri Šumberku, ki ima 350 prebivalcev, razpršeno v majhnih zaselkih (11), ki so oddaljeni od sedeža krajevne skupnosti do 3,5 km, torej skoraj uro hoda!

S krajevnimi skupnostmi smo institucionalizirali mrežo malih prostorskih enot, vmesni raster členitve prostora med občino in naseljem oziroma ulico. Kot življenjska celica naj bi bila krajevna skupnost najbližje stvarnosti in obvarovana pred upravnimi, včasih življenju odtujenimi okviri. Toda ravno teritorialna fleksibilnost je preprečevala, da bi krajevna skupnost kot teritorialna enota postala osnova za prostorska raziskovanja. Vse informacije o teh enotah so ostale vezane na določen datum brez možnosti za opazovanje sprememb v času (časovne vrste).

Obstoječe krajevne skupnosti so rezultat razmer tistega obdobja, v katerem so se izoblikovale, torej obdobja od 60. let pa do danes. Na oblikovanje so vplivale tudi neformalne organizacije, društva in združenja. Gravitacijsko zaledje ljudem priljubljenega društva je lahko postalo osnova za proglašenje krajevne skupnosti v obsegu teritorija, od koder so doma člani društva. V največ primerih je bilo mogoče ugotoviti prevladujoči vpliv upravne tradicije. Marsikje so proglasili za krajevno skupnost kar območje predvojne male občine, ponekod tudi občine iz 50. let. Ugotovljeni pa so bili tudi primeri načela eno naselje - ena krajevna skupnost. V Sloveniji je 144 krajevnih skupnosti preprosto 144 naselij, kar je več kot desetina vseh krajevnih skupnosti sploh.

Ko opazujemo krajevno skupnost kot teritorialno enoto, ni v ospredju več samo samoupravno povezovanje občanov, temveč predvsem povezava teh občanov s teritorijem,

v katerem živijo, oziroma s tistim, kar stvarnost tega teritorija nudi občanom. To so pa vezi z naseljem, rodnim krajem, domom, krajem bivanja stanovanja, dalje s pristopnimi delovnimi mesti v krajevni skupnosti, z odvisnostjo od standarda družbenih dejavnosti znotraj krajevne skupnosti, kvalitete cestnega omrežja, javnega prevoza, telefonskega, vodovodnega ter električnega omrežja itd. Izkazalo se je namreč, da prav razlike v tem spodbujajo krajanje, da si preko institucije krajevne skupnosti izboljšajo življenjske razmere. V prvi fazi so se krajevne skupnosti angažirale predvsem pri izgradnji in izboljšanju komunalnih sistemov (voda, elektrika, plin, kanalizacija, cesta) in preskrbe (trgovina), dostopnosti (avtobusna postaja) komunikacije (telefon). Znani so primeri krajanov, ki so se zavzemali, da na njihovem teritoriju kljub majhnemu številu otrok ostane šola ali ambulanta.

V mestnih krajevni skupnosti so bili drugi problemi. Vodovod in drugi komunalni sistemi so že zgrajeni in krajanje so se ukvarjali predvsem s socialnimi problemi ter z lokacijskimi problemi, npr. parkirnimi prostori, skupnimi garažami, vrtilci ter raznimi kulturno-zabavnimi ter športnimi dejavnostmi; sploh sodelovanje pri urbanističnem načrtu v večjih krajih ima bistveno drugačna obeležja.

Za ožjo problematiko teritorialne oblike svoje krajevne skupnosti se krajanje navadno niso posebej zanimali. Do tega je prišlo le v posebnih okoliščinah.

1. Kadar je prišel od občine ukaz, da je potrebno krajevne skupnosti preoblikovati, in če so bile krajevne skupnosti po številu prebivalcev prevelike (npr. celo mesto z 10.000 in več prebivalci).

2. Kadar so bili krajanje odvisni od pogojev izven svoje krajevne skupnosti in na kvaliteto niso mogli bistveno vplivati.

3. Kadar so nasprotovanja med sosednjimi naselji dosegla tako stopnjo, da se niso mogli dogovoriti

v okviru ene krajevne skupnosti, so pomislili na ustanovitev lastne krajevne skupnosti.

Za oblikovanje (tudi teritorialno oblikovanje) krajevne skupnosti je bilo veliko poizkusov izdelave enotnih kriterijev. Tudi študija, ki smo jo opravili na Urbanističnem inštitutu, je imela ta cilj. Toda vedno znova se je pokazalo, da spričo specifičnosti poselitve Slovenije ni mogoče smiselno oblikovati krajevne skupnosti po enotnih kriterijih. Funkcionalna zaokroženost npr. okrog osnovne šole je mogoča samo tam, kjer osnovne šole obstajajo. Teh je v Sloveniji okrog 700, krajevne skupnosti pa 500 več! Prav tako je premalo centralnih vasi (okrog 600), ki bi bile lahko naravna jedra krajevne skupnosti. Veliko krajevne skupnosti bi ostalo brez pošte, saj je le-teh le v Sloveniji samo okrog 450. Krajevna skupnost, ki bi bila funkcionalno zakrožena enota, bi bila veliko bolj podobna mali občini in bi bila tudi v sedanji fazi vrednotenja pogojev za preoblikovanje občinske teritorialne členitve znatno bolj uporabna kot morebitna alternativa. Sedanje krajevne skupnosti ustrezajo temu le v posameznih primerih. Zanimiva pa je krajevna skupnost oziroma sploh pojav krajevne skupnosti, če jo opazujemo kot eno od formalnih oblik organizacije mikrolokalne členitve prostora. Krajevne skupnosti so se namreč začele oblikovati v času, ko so se občine teritorialno že močno povečale in je objektivno nastala potreba po neki formalni organizaciji prostora na lokalni ravni. Ne glede na družbenopolitične kompetence, ki jih krajevna skupnost nima, predstavlja členitev na lokalni ravni, ki ima svoje predhodnike tudi v zgodovini. Okrog 1000 teritorialnih enot se je v prostoru Slovenije pojavilo že prej. V začetku tridesetih let je bilo nekaj čez 1000 občin, ki so se leta 1933 združile v okrog 400 enot. Takoj po vojni je obstajalo 1500 krajevne ljudskih odborov, ki so se postopoma združevali, tako da jih je bilo leta 1952 nekaj preko 1100, ko so jih ukinili. Toda kmalu za tem se pojavi koncept krajevne

skupnosti, sicer z drugačnim družbenopolitičnim konceptom, toda število krajevnih skupnosti se v končni fazi obstoja ponovno ustavi pri okrog 1000 enotah. Ker se teh 1000 mikrolokalnih enot pojavlja v različnih družbenopolitičnih okvirih in razvojnih fazah tako pred glavnim kot po zaključenem valu urbanizacije in industrializacije, se ponuja hipoteza, da prostor Slovenije ne glede na organizacijo družbe in stopnjo dosežene urbanizacije, torej ne glede na spremembe poselitve potrebuje na mikrolokalni ravni členitev na okrog 1000 enot. Toda 1000 enot ne more biti osnova za politične občine, kajti le-te potrebujejo za svoje funkcioniranje določene pogoje, ki jih pa v nikakor ne more zagotavljati vseh 1000 enot. V slovenskem prostoru se podobno kot 1000 enot na najnižji ravni namreč pojavlja tudi členitev na okrog 500 enot. Toliko smo imeli občin pred procesom nastajanja tako imenovanih velikih občin in toliko imamo še danes tako imenovanih območij krajevnih uradov za vodenje demografskih podatkov brez kakršne koli politične oziroma upravne funkcije.

Raziskave so pokazale, da imamo v slovenskem prostoru okrog 500 krajev, kjer je na razpolago zaposlitev izven kmetijstva, da imamo malo več kot 500 krajev z osnovno šolo, da je malo manj kot 500 pošt itd. Skratka, ne glede na politično členitev ostaja v prostoru, čeprav v rudimentih, prisotna členitev na okrog 500 enot, ki jo z vso argumentacijo lahko upoštevamo kot izhodišče pri oblikovanju alternativnih konceptov nove (stare) členitve slovenskega prostora. (Leta 1939 je bilo 400 občin.) Členitev na okrog 500 oziroma 400 enot kaže podobno kot členitev na 1000 enot določeno vztrajnost ne glede na trenutno družbenopolitično veljavno členitev. Današnje število občin (če združimo mariborske in ljubljanske, jih je 56 enot) kaže, če primerjamo razvoj teritorialnih enot na višji ravni (regionalna členitev, okraji) že težnjo k višji ravni, ki jo kažejo okraji oziroma regionalna središča. V slovenskem prostoru smo imeli največ 29 okrajev in najmanj štiri leta 1965, tik preden so bili ukinjeni, to je točno toliko, kot je bilo leta 1949 oblasti (Primorska,

Goriška, Mariborska, Ljubljanska). Vse to kaže, da v slovenskem prostoru obstajajo neke objektivne determinante, ki so neodvisne od družbenopolitične ureditve procesov urbanizacije in novejšega gospodarskega razvoja. Te težnje vsako novo politično členitev usmerjajo vedno znova k trem osnovnim ravnam: najnižji lokalni na 1000 enot, srednji na od 400 do 500 enot in višji na od 10 do 20 enot. Ko razmišljamo o morebitni prenovi teritorialne členitve, je prav, da se teh teženj zavedamo.

Vera Kokole, dipl. geogr.

* Idejnopolitične usmeritve za akcijo komunistov pri nadaljnji preobrazbi krajevnih skupnosti v Ljubljani (uvodni referat Cirila Ribičiča, Mestna konferenca ZKS Ljubljana 1979, str.15, 16).

** Družbenopolitična izhodišča za oblikovanje in delovanje krajevnih skupnosti, Jože Cigler ..., Urbanistični vidiki oblikovanja in delovanja KS, I. faza 1978, str.17.

*** Vera Kokole s sodelavci, Oblikovanje in delovanje krajevnih skupnosti, naloga UI-703 1978, 1979, 1980.

