

JANEZ ŠMIDOVNIK*

Problematika predvidene nove konstrukcije javne uprave v Republiki Sloveniji**

1. Z odpravo komunalnega sistema in z vzpostavitvijo predvidene nove mreže lokalnih skupnosti se bo v Republiki Sloveniji podrla celotna obstoječa konstrukcija javne uprave in se bo začela graditi nova – na docela novih temeljih. Osrednje oporišče dosedanje konstrukcije javne uprave je občina – komuna, ki je presumptivna izvajalka celotne državne uprave na prvi stopnji, obenem pa je tudi – z manjšim delom svojih zmogljivosti – izvajalka lokalnih zadev na svojem območju. Z odpravo take občine prihaja – v smislu ustave in zakona o lokalni samoupravi – do ostre ločitve med državo in lokalno samoupravo: vse državne zadeve prevzamejo centralni upravni resorji – s svojimi izpostavami na ravni dosedanjih občin, lokalne zadeve pa prevzamejo nove, praviloma majhne občine, ki jih bo več. S tem pa nastajajo bistvene spremembe v sami nosilni konstrukciji javne uprave, zaradi katerih je mogoče predvideti nove probleme v organizaciji in delovanju prihodnje javne uprave. Te probleme bom poskušal prikazati s pomočjo organizacijske sheme, ki prikazuje ravni državne in lokalne organizacije v svetu v primerjavi z našo, kakor jo napovedujeta ustava in nova zakonodaja o državni upravi in lokalni samoupravi.

2. Osnovna konstrukcija javne uprave v sodobnih državah temelji na štirih ravneh državne in lokalne organizacije, ki predstavljajo štiri javnopravne subjekte, tj. subjekte države in lokalne samouprave, ki so nosilci celotne javne uprave. Vsak od njih ima naloge v skladu s svojimi funkcijami in jih izvaja na svojem teritorialnem območju; pri tem pa območja višjih enot obsegajo tudi območja nižjih enot; območje države obsega na primer celotna območja vseh občin, vseh pokrajin in regij itd. Ta okoliščina sama po sebi navaja na misel o sodelovanju in povezovanju navedenih subjektov pri opravljanju njihovih nalog in ne na ostro ločevanje med njimi, kot ga prejudicira naša ustava oziroma naša ureditev lokalne samouprave. Na to idejo navaja tudi okoliščina, da je del nalog posameznega subjekta, na primer države – take narave, da se po logiki racionalnosti mora organizirati v ožjih teritorialnih enotah, zlasti pa na območju t. i. medzoregije – v pokrajini, nekatere pa tudi v občini. Zaradi tega je treba gledati na strukturo teritorialnih ravni kot na celoto, kot na enoten nosilni skelet za organizacijo celotne javne uprave v posamezni deželi. Zato se tudi vsak premik v strukturi tega skeleta izraža v strukturi celotnega javnega sektorja, celotna javne uprave.

3. Prva raven je raven *države*, ki zajema območje države; to območje ni tako, da bi predstavljalo neko posebno, po naravi sami zaključeno; države so velike in majhne in imajo načeloma vse iste – državne – funkcije; te funkcije pa izvajajo na

* Dr. Janez Šmidovnik, redni profesor na Višji upravni šoli in FDV v Ljubljani.

** Študija je bila pripravljena za posvetovanje, ki sta ga organizirali Višja upravna šola in Društvo za upravne znanosti Slovenije za upravne delavce dne 29. in 30. 9. 1994 v Portorožu.

vsem svojem območju in ne samo v centru države. Sodobna država je bila rojena med prosvetljenim absolutizmom ob koncu 18. stoletja; uprava in vojska sta glavna stebra te države; z njima je prepredla država vse svoje ozemlje in je segla s svojimi tipalkami tako rekoč v vsako naselje. Pri tem uporablja država dve znani organizacijski načeli: načelo državne dekoncentracije in načelo državne decentralizacije; o vsebini teh načel bomo govorili pozneje, ko pridemo do konkretnih oblik prenašanja državnih nalog na »ožje« ravni državne oziroma lokalne organizacije.

Druga raven so *evropske regije*, ki so relativno nova teritorialna tvorba v sodobni državi. Regija (evropska) je zemljepisni pojem, obenem pa je lahko tudi pojem za ustrezno oblastveno enoto, torej za javnopravni subjekt, ki opravlja določene javne naloge na svojem območju. Regija je teritorialni subjekt, ki vstopa v prostor med državo in lokalno samoupravo. Je plod t. i. regionalizma. To je politično gibanje, ki se bori za uvedbo regij. Regionalizem je dobil nov zagon ob koncu 80-ih let, ko ga je sprejela kot pomemben del svoje politike Evropska skupnost (ES). Evropska skupnost naj bi temeljila ne le na državah članicah, pač pa tudi neposredno na (evropskih) regijah. Evropska skupnost naj ne bi bila le Evropa držav, pač pa tudi Evropa regij, ki bi izvajala tudi regionalno politiko. Mejni kamen za regionalizacije Evropske skupnosti je sprejem Evropske listine o regionalizaciji v Evropskem parlamentu leta 1988. Ta listina naj bi bila pravna podlaga za regionalizacijo, to je za ustanavljanje regij v državah Evropske skupnosti. Regija je v smislu Evropske listine »območje, ki je jasno zaključena geografska celota, kjer živi prebivalstvo, ki ga označujejo določeni skupni elementi (na primer jezik, kultura, zgodovinska tradicija, skupni gospodarski, prometni in drugi interesi) in ki želi ohraniti in dalje razvijati iz tega izviraajoče značilnosti, da bi lahko pospeševalo svoj kulturni, socialni in gospodarski napredek«.

Evropske regije za zdaj še niso izoblikovane po enotnem modelu; pojavljajo se pod različnimi imeni, z različnimi funkcijami in z različno ureditvijo. Francija je na primer razdeljena na 22 regij, kar pomeni, da ima regija v povprečju 2,5 milijona prebivalcev; Italija je razdeljena na 21 regij različnih velikosti, Španija pa na 17 t. i. avtonomnih skupnosti. V Nemčiji in Avstriji prevzemajo vlogo evropskih regij dežele (Lander), ki imajo sicer položaj zveznih držav; v skandinavskih državah pa prevzemajo to vlogo grofije (lan), ki so po svojem teritorialnem obsegu podobne velikosti – Švedska ima na primer 24 grofij – po prebivalstvu pa so manjše; v Veliki Britaniji pravih regij – z lastno pravno subjektiviteto – še nimajo, imajo pa t. i. planske regije, ki so zgolj dekoncentrirane upravne enote države. Močno pa je regionalizem izražen v večjezični Belgiji, ki je razdeljena na 3 regije: valonsko, flamsko in bruseljsko.

Tako kot pojave oblike so različne tudi funkcije evropskih regij: od tistih, ki imajo naravo in pristojnosti zveznih držav, kot so na primer nemške in avstrijske dežele, do francoskih regij, ki imajo podoben položaj, kot ga imajo lokalne skupnosti, opravljajo pa naloge predvsem pri prostorskem načrtovanju ter gospodarskem in socialnem razvoju. Italijanske regije imajo tudi nekatere funkcije države; izdajajo lahko tudi zakone na ustavno določenih področjih. Na splošno gre pričakovati, da se bo – zaradi enotnih teženj v Evropski uniji – model evropske regije bolj homogeniziral, da se bo regija razvila v pomembnega nosilca javnih nalog in s tem v pomemben organizacijski subjekt javne uprave.¹

Tretja raven je raven *pokrajine*. To je teritorialna tvorba, ki se pri nas označuje kot medzoregija, če uporabljam geografsko strokovno izrazoslovje, kakor ga upo-

¹ Več o evropskih regijah glej v članku: J. Šmidovnik, Regionalizem v Evropi in pri nas, Teorija in praksa, št. 3–4/93.

rablja na primer dr. Vrišer v svojih delih o regionalizaciji Slovenije. Pokrajina je teritorialna enota, ki je v večini dežel tudi pravno institucionalizirana, in sicer pod istim imenom – kot pokrajina (provinca) ali pod drugim, bolj upravno zvenečim imenom, kakršen je na primer francoski department ali nemški Landkreis ali avstrijski Verwaltungsbezierk. Pokrajina ima v večini dežel dvojno naravo: je lokalna samoupravna skupnost, in sicer širša lokalna samoupravna skupnost, obenem pa je tudi državna teritorialna enota; opravlja po eni strani lokalne naloge širšega pomena, ki presegajo zmogljivost občin, po drugi strani pa je tudi prostor za opravljanje velikega števila državnih služb, ki jih je najracionalneje organizirati v tem prostoru; obe enoti sta povezani, deloma s skupnimi službami, deloma pa tudi personalno, na primer tako da je predstojnik državnih služb tudi izvršilni organ lokalne samoupravne skupnosti, kot je bilo to do zadnjega francoski prefekt, po francoskem vzorcu pa tudi italijanski, španski, belgijski in drugi prefekti. Obe vrsti nalog: državne in lokalne se opravljajo »pod isto streho«, kar pomeni veliko tehnično racionalizacijo, obenem pa zagotavlja tudi najuspešnejše sodelovanje med obema poloma javne uprave – državnim in lokalnim.

Pokrajina je tako najbolj uporaben in tudi dejansko najbolj izkoriščen prostor za organizacijo javne uprave v sodobni državi. Pri lokalni samoupravi gre v tem prostoru za dejavnosti, ki zadovoljujejo čedalje več potreb lokalnega prebivalstva, za katere so občine premajhne teritorialne enote, kot na primer: gradnja in vzdrževanje lokalnih cest regionalnega pomena, vzdrževanje javnega prometa na tem področju, oskrba z vodo in energijo, problematika odstranjevanja komunalnih in drugih odpadkov, vzdrževanje nekaterih institucij v t. i. družbenih dejavnostih, na primer v javnem zdravstvu, socialnem varstvu, šolstvu in še posebej posebnem šolstvu itd. Kot v občini se tudi v tem širšem prostoru postavlja problem pospeševanja gospodarskih in drugih dejavnosti, ki so aktualne in se lahko razvijejo v tem prostoru. Po drugi strani pa je ta prostor, kot dokazuje primerjalni pregled evropskih ureditev, tudi pravi prostor za prvo stopnjo državne uprave za zadeve splošne pristojnosti, na primer za zadeve, o katerih se odloča v upravnem postopku, razen tega pa še za številne državne javne službe, kot na primer za cestno službo, za vodnogospodarsko službo, za veterinarsko službo, za kmetijsko in gozdarsko službo, za regionalno prostorsko načrtovanje itd.

Četrta raven je raven *občine*. Občina je lokalna samoupravna skupnost; v teritorialnem smislu je temeljna regija (po dr. Vrišerju). To je območje mesta, naselja ali več s skupnimi interesi povezanih naselij, v katerem nastajajo najbolj prvinske potrebe ljudi, ki jih je treba zadovoljevati skupno, kot lokalne zadeve javnega pomena. V evropskih kontinentalnih ureditvah ima občina univerzalno pristojnost v lokalnih zadevah, ki si jih sama določa – v skladu s svojimi potrebami in svojimi zmogljivostmi. Kakor so različna naselja, so različne tudi občine po svojem teritorialnem obsegu, po številu prebivalstva, po potrebah in po dejavnostih, ki so potrebne za njihovo izvajanje. Delovanje občine kot institucionalizirane teritorialne skupnosti je samoupravno; vezana je le na ustavo in zakone. Vendar pa je tudi prostor občine zanimiv za opravljanje nekaterih državnih dejavnosti, kot na primer za organizacijo matične službe in službe državljskih stanj, za nekatere obrambne naloge itd., pa tudi za nekatere naloge v t. i. družbenih dejavnostih (šolstvo, zdravstvo, sanitarno varstvo, socialno varstvo itd.). Zato se država praviloma povezuje tudi z občinami in prenaša nanje – v procesu decentralizacije – številne naloge, ki jih izvajajo občine kot prenesene naloge s svojim strokovnim aparatom, vendar s sredstvi, ki jih mora zagotoviti v ta namen država.

4. Kot vidimo, ima vsaka teritorialna skupnost – od države do občine – svoj

obseg nalog in ustrezen avtonomni ustavnopravni položaj, ki zagotavlja, da jih lahko opravlja v skladu s svojo družbeno vlogo. Vendar pa se pri opravljanju teh nalog teritorialne skupnosti povezujejo v enoten tehnično-organizacijski mehanizem javne uprave, ki deluje po enakih organizacijskih in funkcionalnih načelih. Metoda povezovanja se izraža zlasti v dveh organizacijskih načelih, s katerimi prenaša država svoje naloge na nižje (ožje) teritorialne enote oziroma skupnosti: to je načelo dekoncentracije in načelo decentralizacije.

Dekoncentracija je upravnoorganizacijski prijem, ki se uporablja zlasti v centralistično urejenih državah, kjer omejuje togosti centralistične ureditve; pri dekoncentraciji gre za prenos pravice do odločanja s 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, zlasti pa na območju pokrajine; odnosi med centralnimi organi in območnimi enotami so hierarhični, kakor so pač odnosi znotraj upravnih organov; dekoncentracija je zgolj tehnično-organizacijski ukrep organiziranja uprave; dekoncentracijo je treba jasno razlikovati od *decentralizacije*, pri kateri pa gre za prenos nalog s centralnih državnih organov na ožje – praviloma – samoupravne teritorialne skupnosti, torej na drug, po rangu nižji javnopravni subjekt. Pri decentralizaciji si država zadrži le pravico do nadzorstva nad opravljanjem prenesenih zadev, in sicer nadzorstva z vidika zakonitosti, pri decentralizaciji pa tudi z vidika strokovnosti in primernosti izvajanja.²

Danes se v odnosih med navedenimi teritorialnimi ravnmi v svetu močno poudarja še tretjo načelo, to je načelo *subsidiarnosti*. Po tem načelu naj bi opravljale nižje teritorialne skupnosti vse zadeve, ki so jih sposobne opravljati glede na svoje zmogljivosti, višja raven pa le tiste zadeve, ki jih je mogoče učinkovito opravljati le na tej višji ravni. Načelo subsidiarnosti se danes posebej poudarja zlasti v odnosih v Evropski uniji (EU). To načelo je obrambno načelo dežel in regij proti nevarnosti evropskega oziroma državnega centralizma; deluje torej »od zgoraj navzdol«. To je pravilo; načelo samo pa lahko deluje v obe smeri: lahko tudi pomeni, da mora močnejša, višja raven pomagati (subsidium) nižji, šibkejši ravni pri opravljanju njenih nalog. V obeh primerih pa pomeni načelo subsidiarnosti le politično načelo, ki je usmeritev za razmejevanje odnosov in pristojnosti med navedenimi državnimi oziroma meddržavnimi in samoupravnimi ravnmi. Ali bo to načelo postalo tudi pravno načelo, ki ga bo mogoče neposredno uveljavljati po pravni poti, bo pokazal prihodnji razvoj.³

Poglejmo si zdaj, kako delujejo navedena organizacijska načela med ravnmi državne in lokalne organizacije na priloženi shemi. V stolpcu 3 vidimo, da so vse državne in lokalne enote povezane z linijo, ki predstavlja državno decentralizacijo. Država prenaša svoje pristojnosti v odprtem procesu decentralizacije na vse ožje teritorialne ravni. To je sodoben proces, ki ga podpira politično načelo subsidiarnosti, kar pomeni, da je načelo subsidiarnosti politični temelj državnopravnega načela decentralizacije. Pričakuje se, da bodo nižje teritorialne ravni lažje in uspešneje izvajale številne državne naloge, ker so bližje stvarim in ljudem in jih bolj poznajo kot pa birokratsko organizirana državna uprava. Država prenaša svoje naloge v izvajanje na regije, na pokrajine in na občine; največ nalog prenaša v prostor pokrajine – torej v medzoregijo. To je razvidno iz sheme: v prostor pokrajine vodijo tri linije prenosa, in sicer linija decentralizacije na pokrajino kot

² Glej M. Waline, *Traite elementaire de droit administratif*, Paris, 1952, str. 194 in naslednje.

³ Več o načelu subsidiarnosti glej na primer v članku Regionalizem v Evropi in pri nas, nav. pod 1).

(širšo) lokalno samoupravno skupnost, ena linija dekoncentracije na pokrajino kot enoto državne uprave in druga linija dekoncentracije na posebne upravne enote države, v katerih se organizirajo posamezne upravne službe, ki niso vključene v splošno upravno enoto – tipa upravnega okraja. S tem je dokazano, da je prostor pokrajine najpomembnejši prostor za organizacijo in delovanje javne uprave.

5. Z vidika organizacijsko-tehničnega (izvajalskega) mehanizma javne uprave moramo torej gledati na opisano strukturo teritorialnih ravni kot na enoten skelet, ki nosi celotno zgradbo javne uprave. Zato se tudi vsaka napaka oziroma pomanjkljivost v strukturi tega skeleta kaže v strukturi organizacije in delovanja celotnega javnega sektorja, celotne javne uprave. Poglejmo si ta problem na primeru predvidene nove organizacije Republike Slovenije, kakor izhaja iz ustave Republike Slovenije, iz zakona o lokalni samoupravi ter iz zakona o državni upravi.

Država Slovenija je po svojem obsegu in po vseh drugih zmožljivostih enaka evropski regiji; po svojem državnopravnem statusu pa je država z vsemi pristojnostmi države. Tak njen položaj se očitno izraža tudi v njeni politiki in v njenih povezavah z evropskimi državami in regijami. Slovenija je bila pred osamosvojitvijo dejavna na primer v delovni skupnosti Alpe-Jadran, ki je bila regionalna skupnost evropskih regij. Po osamosvojitvi pa se je postavilo vprašanje, ali Slovenija kot država še lahko nastopa v taki skupnosti regij, ne da bi s tem prizadela svoj položaj državnosti. Vsekakor pa moramo z vidika organiziranja javne uprave, ki temelji na teritorialnih območjih, Republiko Slovenijo postaviti v prostor evropske regije. Zato je očitno, da Republika Slovenija ne bo ustanavljala posebnih teritorialnih enot tipa evropske regije, saj se problemi, ki v Evropi narekujejo ustanavljanje takih regij, pri nas izražajo kot problemi države. Tako odpade v Republici Sloveniji potreba po organizaciji javne uprave na štirih teritorialnih ravneh; celotna zgradba javnega sektorja se avtomatično zožuje oziroma znižuje za eno nadstropje: namesto štirih bi morala imeti Republika Slovenija institucionalizirane le tri upravne ravni; s tem bi bila na istem, kot so na primer nemške dežele (Lander) ali italijanske in druge evropske regije.

Vendar pa na priloženi shemi vidimo, da bo imela Republika Slovenija le dve institucionalizirani upravni ravni: državno in občinsko. Po ustavi Republike Slovenije je Slovenija država; vse njene upravne naloge opravljajo neposredno ministrstva (prvi odstavek 121. člena); v državi je uvedena lokalna samouprava, ki se uresničuje v občini kot edini obvezni lokalni samoupravni skupnosti; v širše lokalne samoupravne skupnosti – pokrajine pa se lahko – torej neobvezno – povezujejo občine prostovoljno. Ne mislim ob tej priložnosti ponovno utemeljevati svoje – ponovno in ponovno izrečene – ugotovitve, da to pomeni, da pokrajini v Republici Sloveniji ne bo, ker jih na tej ustavni osnovi (143. člen ustave) ne more biti; saj občine ne morejo biti ustanoviteljice pokrajine in ji podeliti elementov samoupravnosti; občine lahko organizirajo le različne oblike medobčinskega sodelovanja, vendar praviloma le na sosedski in ne na pokrajinski ravni. Teh ugotovitev ne mislim ponavljati, čeprav vidim, da niso jasne niti nekaterim profesorjem, ki veljajo za strokovnjake za lokalno samoupravo, pa še kar naprej nekritično pišejo o prihodnji pokrajini kot obliki medobčinskega povezovanja.⁴

Izhajam torej s stališča, da pokrajine ne bo, dokler bo seveda veljala ta ustava. To pa pomeni, da Republika Slovenija ne bo imela institucionalizirane prav tiste

⁴ Glej na primer nekatere štanke v reviji Javna uprava, št. 1/94, napisane za posvetovanje o lokalni samoupravi, ki so ga letos spomladi organizirale VUŠ in še nekatere ustanove na Bledu.

teritorialne ravni, ki je, kot smo videli, najzanimivejši prostor z vidika organizacije in delovanja javne uprave; ne bo imela nobenega oporišča v prostoru, ki je v vseh družbenih sistemih najbolj nabit z upravnimi institucijami državnega in lokalnega pomena. Republika Slovenija ne bo imela v tem – vmesnem – prostoru niti (širše) lokalne samoupravne skupnosti niti državnega upravnega oblastva prve stopnje – tipa upravnega okraja; tega ne more biti, kot trdijo razlagalci ustave, zaradi že navedene določbe 121. člena ustave, po kateri vso upravo *neposredno* izvajajo državna ministrstva.

To je prva velika in temeljna razlika predvidene nove organizacije države Slovenije – v primerjavi z vsemi drugimi evropskimi sistemi. Druga razlika temeljnega pomena pa je v povezavah med teritorialnimi ravnmi. Kot je razvidno iz priložene sheme, ni nobenih povezav med državo in lokalno samoupravo, ki jo predstavlja občina. To je logika ustave, po kateri sta za prenos državnih zadev na občine potrebna soglasje vsake posamezne občine in sporazum z vsako posamezno občino o sredstvih za opravljanje prenesenih nalog. To pa pomeni toliko kot prepoved za vsako decentralizacijo; posledica je popolna ločitev države in lokalne samouprave, kar je sicer redkost v sodobnem svetu. Taka stroga ločitev pomeni, da se bo morala Republika Slovenija organizirati po modelu strogega centralizma; občina pa bo ostala omejena na opravljanje lokalnih zadev najožjega pomena, kakor to določa prvi odstavek 141. člena ustave. Upravna ureditev Republike Slovenije bo zaradi tega dvotirna, čemur se povsod po svetu – zaradi racionalnosti in politične ustreznosti – izogibajo, kolikor se da.

Seveda bo Republika Slovenija prisiljena organizirati nekatere svoje službe po načelu dekoncentracije. Zato so predvidene v osnutku zakona o upravi območne upravne enote države (UE), in sicer na območjih dosedanjih občin – v mikroregiji. Upravna enota ni upravni okraj, pač pa njegov nadomestek, ki je – razen tega da je nadomestek – teritorialno postavljena prenizko – v prostor mikroregije, ki je za večino državnih služb preozek za njihovo racionalno opravljanje. To, da ostajajo upravne enote v dosedanjih občinah, je posledica političnega kompromisa, ne pa posledica zagotovila za racionalno organiziranje in upravljanja služb; pravo mesto bi bilo v medzoregiji, torej v pokrajini. Tako bo zaradi vakuuma v medzoregiji delovala izkrivljeno tudi državna uprava in ne le lokalna samouprava. Njene posamezne službe se bodo morale sicer, kot se vidi tudi iz sheme, organizirati kot posebne upravne enote (PUE), vsaka zase, v medzoregiji, ker jih ne bo mogoče na silo strpati v splošne upravne enote (UE). Tako se bodo morale slejkoprej organizirati na primer policija, obramba, cestna služba, vodnogospodarska služba, davčna služba, carinska služba itd. Pričakovati pa je, da se bo nekoč v prihodnosti vendarle dokončno pokazalo, da se bodo morale tudi splošne upravne enote države (UE) preseliti na svoje pravo mesto v prostor medzoregije, torej v prostor pokrajine.

Če poskusim povzeti posledice, ki jih bo imela taka organizacija državnih in lokalnih teritorialnih enot za delovanje slovenske države, mislim, da bodo te negativne. Zaradi odsotnosti institucionalizirane širše lokalne samoupravne skupnosti in odsotnosti splošnega upravnega oblastva državne uprave v prostoru medzoregije – torej v prostoru pokrajine, bo nastajal vakuum v tem vmesnem prostoru, ki se bo izražal negativno v obeh smereh: v sferi, ki pripada lokalni samoupravi, in v sferi, ki pripada državi. Med lokalnimi zadevami je veliko takih, ki jih ni mogoče uspešno opravljati v majhnih količinah, ker so te teritorialno preozke, hkrati pa tudi finančno in kadrovske prešibke za njihovo opravljanje. Problematika, ki jo ustvarja sožitje ljudi v njihovih naseljih, se ne ustavlja na občinskih mejah,

pač pa gre čeznje v prostor, ki je širši od teh občin in tudi širši od dosedanjih komun. Tu gre predvsem za komunalne objekte in komunalne službe regionalnega pomena, kakor so vzdrževanje lokalnih cest in javnega prometa na tem območju, oskrba z vodo in energijo, problematika odstranjevanja komunalnih in drugih odpadkov, pa tudi vzdrževanje nekaterih institucij t. i. družbenih dejavnosti. Če v tem prostoru ni nosilca navedenih dejavnosti, tudi dejavnosti samih ne more biti; zato enostavno ne prihaja do ustrezne dinamike v tem prostoru. To pa povzroča jalovost sistema prav tam, kjer so možnosti za njegovo aktivno dinamiko največje. Že ob tej reorganizaciji se bo postavilo vprašanje, kaj storiti z institucijami, za katere bodo nove občine premajhne in finančno prešibke, republika pa zanje ne bo zainteresirana; računati je treba s tem, da mnoge od njih ne bodo preživele.

Zaradi navedenega vakuuma v tem prostoru pa mora trpeti tudi državna uprava, ki nima oporišča v prostoru, ki je najpomembnejši za opravljanje velikega števila državnih služb, še posebej pa za prvostopenjsko oblastvo državne uprave, za odločanje v zadevah upravnega postopka, kar je stvar t. i. upravnega okraja. Če takega oporišča v tem prostoru ni, se morajo navedene dejavnosti in službe organizirati bodisi v samem centru države ali pa razpršeno vsaka zase v prostoru, ki si ga išče vsaka posebej, ali pa tako, kot se predvideva z zakonom o upravi – v lokalnih enotah na mestih dosedanjih občin, ki pa so za take dejavnosti preozke in zato neprimerne.

Zaradi dosledne ločitve države in lokalne samouprave, kar pomeni občine, pa bo taka občina ostajala strogo omejena na opravljanje lokalnih zadev in bo tako družbeno degradirana – ne le v primerjavi z dosedanjo občino –, ki je opravljala tudi veliko državnih služb, pač pa tudi v primerjavi z občinami v Evropi, ki postajajo čedalje pomembnejši dejavnik v javnem sektorju in pomembna protiutež mogočnim državnim in naddržavnim tvorbam. Dosedanji sistem skrajne decentralizacije v komunalnem sistemu bo zamenjan s sistemom skrajne centralizacije v centralnih državnih organih, kar bo imelo za posledico ne le sistemsko jalovost pri opravljanju javnih zadev, pač pa bo povzročalo tudi čedalje težje politične probleme: po eni strani težnjo obrobni območij k povezovanju s sorodnimi območji čez meje države, po drugi strani pa stalne gospodarske, politične in druge pritiske na center države, ki jih Slovenija za daljši čas ne bo mogla vzdržati.

Taka podoba države Slovenije, ki je tu razgrnjena pred nami, je prejudicirana s slovensko ustavo, s spornima členoma 143, ki govori o širših samoupravnih lokalnih skupnostih, in 140. členom, ki govori o občini, pa tudi 121. členom, ki govori o upravi, ki jo neposredno izvajajo državna ministrstva. Lahko trdim, da navedeni členi niso posledica preišljene slovenske politične koncepcije, pač pa so izraz osebnih stališč, znanja oziroma neznanja oblikovalcev tega dela ustave. Ni pomembno, ali so si oblikovalci teh členov predstavljali, kaj pomenijo njihove formulacije v praktični izvedbi. Čeprav je jasno, da so hoteli ustvariti centralistično državo – z nerazdeljeno oblastjo, pa se najbrž vseh posledic svojih formulacij niso zavedali. Da so te formulacije zgrešene, se je zlasti očitno pokazalo pri pripravi zakona o lokalni samoupravi, ki je ustavne napake samo še povečal in jih ponekod pripeljal do nesmislov – tako pri formulacijah o občini, o mestni občini, zlasti pri formulacijah o pokrajini. Dokler se ustava v teh in še nekaterih določbah ne bo spremenila, ne bo mogoče ustvariti normalne organizacije države. Vse dotlej se bomo vrteli v začaranem krogu nerešljivih problemov. Avtorjem ustave pa ne preostane drugega, kot da branijo sporna besedila in svojo avtoriteto s tem, da strašijo javnost z grožnjami, češ da bi sprememba ustave pomenila vračanje Slovenije v socializem in v Jugoslavijo.

Ljubljana, dne 12. avgusta 1994

RAVNI DRŽAVNE IN LOKALNE ORGANIZACIJE

<i>teritorijalna območja</i>	<i>državne in lokalne enote in povezave med njimi</i>		<i>pri nas</i>
	<i>v svetu</i>		
območje države	država (D)		
regija – evropska	regija (evropska), dežela (R)		
medzoregija*	pokrajina (P)		
mikroregija*	--		
temeljna regija*	občina (O)		O

* pojmi po dr. Vrišerju

Legenda:

— linija državne decentralizacije

--- linija državne dekoncentracije

