

Lokalna skupnost in lokalna samoupravna občina

I. TEHTNOST PROBLEMATIKE

V zadnjem času se v naši javnosti – tudi politični – vse pogosteje slišijo mnenja in zahteve, da je jugoslovanski občini treba dati položaj lokalne samouprave. Te zahteve so očitno posledica razočaranja nad obstoječo ureditvijo komunalnega sistema, v katerem je po ustavi občina razglašena kot temeljna družbenopolitična skupnost (prvi odstavek 183. člena RU SRS); to je skupnost, v kateri »delovni ljudje in občani opravljajo funkcijo oblasti in uresničujejo vse skupne interese, razen tistih, ki jih v skladu z ustavo uresničujejo v širših družbenopolitičnih skupnostih« (prvi odstavek 186. člena RU SRS).

Ta ustavna formulacija opredeljuje sistemski položaj današnje občine v strukturi države kot integralni in obenem bazni člen države, preko katerega nastopa država v odnosu z ljudmi in drugimi subjekti v vseh zadevah izvajanja oblasti in državne politike. S to formulacijo je postavljena ustavnopravna presumpcija, po kateri je občina (komuna) pristojna za opravljanje vseh javnih zadev na svojem območju, in sicer ne glede na to, ali so lokalnega ali splošno državnega pomena, razen tistih, ki so izrecno z zakonom dane v pristojnost širših DPS. Tako funkcionira občina kot integralni del države, kot njena prva stopnja. Koliko opravlja današnja občina – ob državnih nalogah, ki izhajajo iz zakonov in drugih predpisov države – federacije in republike – tudi lokalnih nalog, ni bilo nikdar raziskano in ugotovljeno; vsekakor pa je to očitno manjši del občinskih nalog. Da današnja občina ni naravnana na opravljanje lokalnih zadev in na zadovoljevanje lokalnih potreb prebivalstva, očitno izhaja iz same strukture občinskih organov, zlasti pa občinske uprave, v kateri prevladujejo organi in službe, ki so v bistvu zgolj podaljški državnih resorov, kot npr.: organi za notranje zadeve, za ljudsko obrambo, inšpekcijski organi, davkarija, itd.; enako sliko dobimo tudi pri pregledovanju občinskih odlokov in drugih splošnih aktov, ki jih izdajajo in objavljajo v uradnih glasilih občinske skupščine in njihovi organi; velikanska večina teh normativnih aktov pomeni zgolj izvajanje zakonov in drugih državnih predpisov. Samo po sebi se razume, da gre za državne zadeve tudi pri reševanju konkretnih upravnih zadev občanov in s tem zvezanim izdajanjem konkretnih upravnih aktov – npr. v upravnem postopku ter pri opravljanju drugih konkretnih upravnih opravil, kar pomeni največji del delovanja celotne občinske uprave.

Na tako vlogo je sistemsko in v praksi reducirana današnja občina, čeprav se je ob uvedbi komunalnega sistema v letu 1955 govorilo drugače. Po Kardeljevih besedah naj bi bila jugoslovanska občina kot komuna *na poseben način integrirana ekonomsko-socialna skupnost vseh prebivalcev in organizacij na določenem območju, v okviru katere se na osnovi družbene lastnine proizvajalnih sredstev kot materialne baze in na osnovi samoupravljanja kot sistema odnosov med ljudmi*

* Dr. Janez Šmidovnik, svetovalec v Republiškem komiteju za zakonodajo SRS; študija je prispevek v uvodnem delu raziskovalne naloge z naslovom: »Komunalni sistem v mestu s poudarkom na posebnostih v mestu Ljubljana«, ki jo izvaja Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani – po naročilu Skupščine mesta Ljubljana.

zadovoljujejo praviloma vse najpomembnejše potrebe ljudi kot proizvajalcev in porabnikov; komuna naj bi bila – po idejnem vzorcu, kakor izhaja iz Marxove analize Pariške komune iz leta 1871, – model in osnova nove organizacije družbe, to je družbe samoupravljanja; družbe brez etatističnega prisiljevanja; komunalna ureditev naj bi prekvasila celotno državno zgradbo – od občine do vrhov državnega organizma.¹

Kakor je danes očitno, da so bile navedene ideje o komuni daleč od vsakodnevne stvarnosti in celo od takrat konkretno veljavnega političnega, zlasti pa gospodarskega sistema, pa nimamo podlage za domnevo, da bi šlo pri vzpostavljanju komune – zgolj za »lepe besede« oziroma ideje, za katerimi bi se skrivali drugačni nameni, npr. namen, da se tudi v našem sistemu dokončno likvidira lokalna samouprava kot meščanska politična institucija, kakor je bila likvidirana v Sovjetski zvezi, ker očitno sistemsko ni kompatibilna s sovjetsko koncepcijo države kot monolita iz enega kosa, zgrajenega na partijskem načelu o demokratičnem centralizmu.

Lahko rečemo, da je šlo vsekakor za politično vizionarstvo, ki je bilo najbrž »dobronamerno«, saj je šlo za uveljavljanje ideje o samoupravljanju, ki naj bi pomenila temeljno oznako jugoslovanskega modela socializma, za razliko – čeprav morda zgolj formalno – od sovjetskega modela. Vendar pa je celotna operacionalizacija ideje o komuni v njenem vsebinskem, organizacijskem in teritorialnem smislu dejansko pomenila likvidacijo lokalne samouprave, in sicer ne le kot »meščanske« politične institucije, pač pa kot institucije sploh. Že na samem začetku ob uvedbi komunalnega sistema je bilo očitno, da z novo organizacijo ni nobene šanse, da bi s pomočjo komune moglo prihajati do kakršnegakoli samoupravnega preoblikovanja državnega organizma; pač pa je bilo očitno, da bosta preko te nove ureditve državni centralizem in državna birokracija likvidirali še zadnje ostanke lokalne samouprave, kolikor je ta še živela ob večnih reorganizacijskih posegih vanjo od leta 1945 dalje. V tem je najbrž še en dokaz za spoznanje, da so vse variante realsocialističnega modela socializma – vključno z jugoslovansko samoupravno varianto – zgolj variacije na isti sistemski koncept monolitne družbe, v kateri ne more biti prostora za resnično avtonomijo od državno partijskega monopola. V letu 1955 je bila pri nas dejansko dokončno odpravljena institucija lokalne samouprave, kakor tudi še posebej institucija občinske samouprave; od tega leta dalje nimamo več občine kot temeljne institucije lokalne samouprave. Celo sami pojmi: lokalna skupnost, lokalna samouprava, občinska samouprava so izginili iz besedišča narodov te države. Zato se danes sploh ne moremo več pogovarjati o tej problematiki, če najprej ne pojasnimo in – ponovno – ne uvedemo teh starih in v svetu znanih pojmov ter institucij.

II. LOKALNA SKUPNOST

Malo je družbenih pojavov, ki so tako očitni v sleherni družbeni stvarnosti, in jih vsakodnevno doživljamo s tolikšno intenzivnostjo, obenem pa so – zaradi svoje raznolikosti v odnosu do kraja in časa – tako težko opredeljive, kot je to lokalna skupnost. Zato nas ne sme začuditi ugotovitev, da obstoji v sferi znanstvenega proučevanja toliko definicij o lokalni skupnosti, kolikor je avtorjev, ki so se teore-

¹ Povzeto po dr. Globevniku, Komuna in problemi njene graditve, Ljubljana, 1955; podrobneje glej pri J. Šmidovnik, Koncepcija jugoslovanske občine, Ljubljana, 1970, str. 126–136 in str. 189–194;

tično ukvarjali s tem vprašanjem. George Hillery je npr. zbral samo na angleškem jezikovnem območju 94 definicij lokalne skupnosti² ter jih klasificiral po značilnih elementih. Iz njegove, v bistvu pa tudi iz vsake druge klasifikacije izhaja, da se kot bistveni elementi lokalne skupnosti zmeraj ugotavljajo: določen teritorij, ljudje naseljeni na tem teritoriju, potrebe teh ljudi, dejavnosti za zadovoljevanje teh potreb, zavest ljudi o skupnosti, ki ji pripadajo.

Navedeni elementi sami po sebi še nič določenega ne povedo o lokalni skupnosti, saj ti elementi sami po sebi veljajo za vse teritorialne družbene skupnosti – od lokalne do nacionalne, državne in celo nadnacionalnih skupnosti; pri vseh skupnostih teritorialnega tipa gre v bistvu za iste elemente; gre pa za to, da se vsak od navedenih elementov lahko pojavlja v neizmerni raznolikosti po obsegu, po vsebini in po obliki. To velja, kot bomo videli, celo za lokalno skupnost samo.

Da bi se lahko približali pojavu oziroma pojmu lokalne skupnosti, si postavimo – kot začasno – določeno njeno opredelitev, s tem da veljajo vse sestavine te opredelitve kot pogojne, ki jih moramo v nadaljnjem šele konkretizirati, precizirati, dokazati ali ovreči v tej študiji. Za izhodišče lahko postavimo, da je lokalna skupnost *tista teritorialna skupnost, kjer se na najnižji ravni pojavljajo določene skupne potrebe prebivalstva, ki jih je mogoče reševati le na skupen način.*

Izkustveno lahko ugotovimo, da je naselje oziroma več manjših povezanih naselij tista elementarna teritorialna enota, v kateri se prvič oziroma na najnižjem, to je lokalnem nivoju, pojavljajo problemi skupaj živečih ljudi, ki jih je treba reševati na skupen način. Lokalna skupnost je naravna družbena skupnost, ki nastane z nastankom naselja oziroma z naselitvijo ljudi na določenem območju. Lokalna skupnost obstoji ne glede na to, ali ji država prizna kak pravni status ali ne. Priznanje določenega pravnega statusa, npr. določenega statusa avtonomije, je sicer zelo pomembno za funkcioniranje lokalne skupnosti, vendar moramo zaenkrat opazovati lokalno skupnost samo po sebi, v njeni »naravni« podobi. S tako – čeprav začasno – opredelitvijo smo že napravili korak v smeri precizacije in konkretizacije pojma: lokalna skupnost je prva in najnižja v hierarhiji teritorialnih skupnosti, ki se na višjih nivojih pojavljajo bodisi kot lokalne skupnosti širšega pomena, zlasti pa kot državne teritorialne skupnosti; vsem teritorialnim skupnostim je skupno to, da se v njihovem okviru pojavljajo skupne potrebe ljudi, ki jih je potrebno reševati na skupen način.

Pri lokalni skupnosti imamo torej opravka z najožjo teritorialno, takorekoč elementarno teritorialno skupnostjo ljudi, ki jo bomo v nadaljnjem označevali enostavno kot lokalno skupnost, čeprav bomo pozneje videli, da lahko obstoje tudi širše lokalne teritorialne skupnosti, torej teritorialne skupnosti širšega pomena, ki pa imajo sekundarni pomen za to našo obravnavo.

Poskušamo sedaj nadalje precizirati pojem lokalne skupnosti po vrsti elementov v spredaj navedeni opredelitvi; najprej si moramo odgovoriti na vprašanje, kakšno je območje lokalne skupnosti, opredeljeno s pojmom naselja oziroma več med seboj tesno povezanih naselij?

V toku stoletnega in tisočletnega zgodovinskega razvoja so nastajala naselja, različna po svoji naravi; vaška ali mestna, različna po obliki naselitve: strnjena ali z raztreseno gradnjo, različne velikosti tako po teritorialnem obsegu kakor tudi po številu prebivalstva; nastajala so v odvisnosti od konfiguracije terena, od ekonomskih, obrambnih in najrazličnejših drugih pogojev; nastajala so naselja z nekaj sto ali nekaj tisoč prebivalcev – do velikih mestnih aglomeracij s stotisoči in celo

² Glej E. Pusić, *Lokalna zajednica*, Zagreb, 1963, str. 11 in naslednje;

z milijoni prebivalcev. Glede velikosti naselij ni in ne more biti nobenih pravil. Zato tudi glede velikosti lokalnih skupnosti ne more biti nobenega pravila, zlasti nobenega administrativnega pa tudi nobenega tehničnega pravila. Lokalno skupnost predstavlja majhno naselje v Alpah, ki je živelo svoje skromno in zaprto lokalno življenje, in se je ohranilo skozi stoletja, kakor je lokalna skupnost veliko mesto, kakor je npr. Ljubljana, pa tudi London ali Pariz. Med tema dvema skrajnostima je brez števila tipov lokalnih skupnosti, med katerimi je komaj kaj skupnega; skupna jim je zgolj osnovna opredelitev, da gre v vseh primerih za družbene skupnosti, torej skupnosti ljudi, ki jih povezujejo elementarni problemi, ki jih je treba reševati na skupen način zaradi skupnega življenja na ustreznem območju; seveda se ti problemi kažejo – v odvisnosti od velikosti, kraja in časa, stopnje družbene razvitosti, itd. v povsem neprimerljivi raznolikosti.

Čeprav se torej glede teritorialnega obsega lokalne skupnosti nujno opiramo na obstoj naselij, pa ni mogoče trditi, da imamo s tem v rokah kakšno dokončno in fiksno teritorialno opredelitev lokalne skupnosti. Ta se nam izmika, ker sam pojem naselja ni povsem opredeljena kategorija; vemo namreč, da obstoje naselja s svojimi bolj ali manj izrazitimi naselitvenimi jedri, ki pa nato prehajajo v širše okoliše – tudi nenaseljene – ki pokrivajo v administrativnem smislu ves teritorij republike oziroma države; naselja imajo torej svoje administrativne meje. Lokalnih skupnosti pa ne moremo razmejevati s takimi administrativnimi mejami, ker lokalne skupnosti niso administrativne enote. Lokalne skupnosti so zgolj družbeni fenomen oziroma pojem, ki se ne more podrežati administrativnim ukrepom, pač pa bi moralo biti obratno; razmejitev administrativnih teritorialnih enot bi morale sloneti na lokalnih skupnostih. Zato je sploh težko govoriti o mejah lokalnih skupnosti, razen v skrajno fleksibilnem smislu. Fenomen lokalnih skupnosti ima vsekakor svojo teritorialno dimenzijo, vendar pa je to dimenzijo mogoče dokončno opredeliti šele v povezanosti z vsemi drugimi elementi, ki sestavljajo vsebino tega družbenega fenomena.

Drugi element opredelitve lokalne skupnosti so ljudje. Ta element je obsežen že v samem pojmu »skupnost«, pa tudi v pojmu »naselje«. To so vsekakor stalno naseljeni ljudje na določenem teritoriju, ki prav z naselitvijo postane naseljen prostor, družbena skupnost, kjer stanujejo, živijo in delajo ljudje. Pri tem pa je očitno, da mnogi ljudje živijo in delajo tudi drugod; saj je za sodobni svet značilno, da ljudje stanujejo v enem kraju, delajo pa v drugem; to pomeni, da tudi živijo – vsaj deloma, v različnih krajih. Vendar pa skoraj vsakdo nekje »stanuje« in tam zadovoljuje tudi določene svoje elementarne življenjske potrebe, ki se lahko zadovoljujejo zgolj v lokalni skupnosti, in je zato »član« oziroma del lokalne skupnosti.

S tem pa smo že pri potrebah, ki vežejo ljudi v lokalno skupnost. Kakšne so te potrebe ljudi, ki se zadovoljujejo v okviru lokalnih skupnosti? Ne glede na neizmerno pestrost potreb sodobnega človeka, ki praktično nimajo nobenih meja, pa lahko postavimo, da se v okviru lokalnih skupnostih zadovoljujejo najbolj elementarne potrebe ljudi, ki pomenijo splošne pogoje za življenje in delo. To so npr. v podeželski skupnosti v prvi vrsti potrebe ljudi po varnosti – osebni in premoženjski, po redu in miru, po elementarni socialni varnosti (vzajemna pomoč ob nesrečah, skrb za socialno ogrožene, itd.) ter po določeni opremljenosti ustreznega teritorija z napravami in storitvami – pretežno komunalnega značaja (preskrba z vodo, energijo, vzdrževanje poti, pokopališč in drugih skupnih naprav), cerkev, osnovna šola, itd. Z rastjo naselij in z razvojem družbe se te potrebe večajo in širijo, čeprav obstoje v bistvu zmeraj na istih področjih, to je v okviru t. i. »lokalnih zadev«; danes so tudi v podeželskih lokalnih skupnostih na listi elementarnih

človekovih potreb npr.: asfalt, javna razsvetljava, kanalizacija, športne in rekreacijske naprave, na bolj razvitih območjih pa celo bazeni, žičnice in podobna »fina« komunalna infrastruktura, ki predstavlja splošne pogoje za sodobno gospodarsko usmeritev npr. v turizmu, itd. Razume se, da so elementarne potrebe ljudi v mestih neprimerno bolj številne, zahtevne, raznovrstne; kajti tudi skupno življenje ljudi v mestih je neprimerno bolj zapleteno, zahtevno. V mestih se kot elementarne pojavljajo zahteve po višjih oblikah šolanja, zdravstvenega varstva, kulturnih športnih in umetnostnih dejavnostih, po daleč bolj razvitih napravah t. i. materialne infrastrukture, zlasti komunalne, prometne, energetske, informacijske, itd. Tudi tu gre za zadovoljevanje elementarnih potreb ljudi; ki pomenijo splošne pogoje za njihovo življenje in delo; le da se te potrebe pojavljajo v velikih urbanih aglomelioracijah v povsem drugačnih dimenzijah, pa tudi v drugačnih variacijah, kot v manjših podeželskih skupnostih; lista potreb ljudi v lokalnih skupnostih se elastično in avtomatično prilagaja razmeram okolja in stopnji razvoja, ki mu lahko sledimo od najstarejših časov do današnjega dne.

Potrebe so eno, dejavnosti za zadovoljevanje potreb pa so drugo. Potrebe se zadovoljujejo z dejavnostmi. Dejavnosti pa se lahko opravljajo povsem neformalno, amatersko, z medsebojno pomočjo v soseski, s prostovoljnim delom ali prispevki; ali pa se zadovoljujejo v organizacijskih oblikah, ki delujejo profesionalno in načrtno kot javne institucije, ki jih organizira in vzdržuje institucionalizirana oblast v lokalni skupnosti, npr. občina. Prav tu se pokaže stična točka, obenem pa tudi razlika med lokalno skupnostjo, ki živi in deluje ne glede na to, ali je institucionalizirana, torej od države priznana in potrjena, npr. kot samoupravna občina. Če je lokalna skupnost institucionalizirana kot občina, potem pač ta prevzame zadovoljevanje največjega števila navedenih potreb ljudi v lokalni skupnosti kot svoje samoupravne oziroma upravne naloge.

Seveda si skoraj ne moremo predstavljati celo najbolj elementarnih dejavnosti v lokalni skupnosti brez sleherne organizacijske vodstvene strukture. Pred nastankom lokalne samouprave so delovali v naseljih tradicionalni mehanizmi vodstva – kot stalni ali začasni – za posamezne akcije, ki jih je bilo treba opraviti. Nuja, ki je narekovala dejavnosti, je sama po sebi izsilila tudi oblike njihovega izvajanja; pri tem so prihajale do izraza v skupnosti obstoječe družbene vezi – sorodstvene, plemenske, razredne, delovne, in obstoječe vrednote – zlasti tiste, ki so temeljile na veri, ki so pogojevale, da so prihajali v ospredje, v vodstvo, prav določeni »funkcionarji« oziroma določeni ljudje, ki so bili zaradi svoje avtoritete predestinirani za vodilne funkcije v lokalni skupnosti. Prav tako je v bistvu tudi še dandanes v preprostih podeželskih skupnostih, kamor ne seže neposredna roka oblasti s svojim birokratskim organizacijskim modelom; ljudje opravljajo svoje skupne zadeve na svoj način, vodstvena organizacijska struktura pa se pojavi sama od sebe, zmeraj v skladu z odnosi in vrednotami, ki so prevalentne v skupnosti.

In končno smo pri elementu: zavest ljudi o njihovi skupni pripadnosti kraju oziroma družbeni skupnosti tega kraja. Skupne potrebe na ozkem prostoru skupaj živečih ljudi rodijo skupno zavest; to je zavest, da pripadajo kraju, da jih veže usoda na isti prostor, zavest določene enakosti in solidarnosti med seboj, zavest interesne povezanosti, obenem pa tudi različnosti nasproti drugim ljudem, nasproti tujcem, ki niso del njihove skupnosti. Občutek skupne zavesti je bil neprimerno bolj kot dandanes izražen v preteklosti. V zgodovini nastajajoča naselja so bila praviloma majhna, teritorialno izolirana, avtarkična, osamljena, pa tudi ogrožena od tujcev iz bližnje in daljnje okolice. Zato pa so bili ljudje v njih navznoter toliko bolj interesno in duhovno povezani, solidarni; vse, kar je bilo izven njihovega

okolja, je bilo oddaljeno, neznano, celo sumljivo, nezanesljivo in tudi sovražno. Na teh okoliščinah je temeljil izredno močan emotivni naboj ljudi o usodni pripadnosti in lojalnosti kraju in ljudem, kar vidimo ob proučevanju zgodovinskih dogodkov, ko so šla npr. cela mesta raje v smrt, kot pa bi se podredila zunanjemu osvajalcu.

Današnja naselja niso več tako izolirana niti ogrožena, vendar pa je zavest pripadnosti kraju in ljudem v njih še vedno element, s katerim je treba računati, in sicer tako v pozitivnem kakor tudi v negativnem smislu. To lahko vidimo zlasti na primeru naših podeželskih skupnosti, ki se morajo same prebijati iz zaostalosti in si ustvarjati splošne pogoje za življenje, delo in za razvoj. Večji del vse lokalne infrastrukture na našem podeželju je bilo zgrajene s prostovoljnim delom in s samoprispevki. Ljudje so pripravljeni na neverjetne žrtve za dobrobit svojega kraja, če gre seveda za stvari, ki so v skladu z njihovimi interesi; težko pa jih je pripraviti za akcijo v stvari, ki je izven njihovega neposrednega interesa, za stvari, ki jih ne občutijo kot svoje³. Najbolj značilna izkušnja iz prakse naših krajevnih skupnosti na podeželju⁴ je vsekakor ta, da se vsak vloženi proračunski dinar v teh skupnostih bogato oplemeniti z dodatnimi naporji ljudi, kar sicer ni ravno odlika proračunskega gospodarjenja z denarjem. Evidentna pa je tudi druga plat medalje, namreč odbojnost in zavračanje vsega tujega v naseljih. Ljudje so nezaupljivi nasproti tujcem in jih le počasi in to poredkoma sprejemajo medse. Nenaden vdor tujega pa zavračajo energično. Dandanes se npr. ljudje vsepovsod izrekajo proti različnim urbanističnim projektom, s katerimi naj bi se na njihovem območju gradila naselja »tujcev«. Včasih so bili na dnevnem redu pretepi fantov iz različnih sosednjih krajev; ti so danes stvar preteklosti; vendar pa je znano, da se tudi danes posamezni kraji »ne trpijo« med seboj; če so bili taki kraji nasilno in brezobzirno združevani v skupne teritorialne organizacije (npr. občino), kakor se je dogajalo pri nas v teku graditve t. i. komunalne ureditve, je bil s tem vnešen element razdora v skupnost, ki bi morala temeljiti na skupnih interesih. Pojem pripadnosti je tako viden tudi v svojem negativu.

Tako imamo pred seboj vse bistvene elemente lokalne skupnosti in vsakega posebej v njegovi raznolikosti; le vsi skupaj predstavljajo okvir lokalne skupnosti. Skupnost sama pa je več kot okvir in več kot vsota navedenih svojih delov; lokalna skupnost predstavlja določeno njihovo medsebojno razmerje, določeno ureditev in strukturo; predstavlja skratka: *družbeni sistem*. Za razliko od vseh družbenih sistemov, zgrajenih na teritorialni osnovi, gre pri lokalni skupnosti za prvobitni, tako rekoč naravni družbeni sistem, kakor ga značilno opisuje npr. Robert Mac Iver: »Ljudje spletajo mrežo medsebojnih razmerij, kadar kupujejo in prodajajo, kadar molijo, kadar se veselijo in kadar žalujejo. Ta mreža razmerij je družba; lokalna skupnost pa je omejeno območje znotraj družbe. V tkivu lokalne skupnosti nastajajo številni mehanizmi kontrole, ki so različni od državne kontrole, številna združenja, ki niso politična, številni običaji in merila obnašanja, ki jih nikakor ni zgradila država. V tej skupnosti se ustvarja zakon, ki je podlaga vseh zakonov; zakon z mnogimi sankcijami, ki je obstojal pred nastankom države in ta zakon država nikdar ne more razveljaviti. Brez poprejšnjih zakonov skupnosti bi bili vsi državni zakoni le prazna formula.«⁵

³ Zato je razumljivo, da praviloma propadajo tisti samoprispevki, s katerimi namerava občinska oblast zgraditi različne objekte, ki so teritorialno ali interesno daleč od ljudi v naseljih;

⁴ Tu ne mislim na krajevno skupnost kot institucijo, pač pa na teritorij krajevnih skupnosti; o sami instituciji krajevnih skupnosti bo govora v nadaljevanju;

⁵ Povzeto po Pusiču, prav tam, str. 11–12.

III. LOKALNA SKUPNOST KOT OBČINA

Lokalna skupnost je torej naravna skupnost in obstoji in »deluje« ne glede na to, ali jo država oziroma oblast prizna ali ne, ali ima kakšen organizacijski status ali ne. Vendar pa je za lokalno skupnost izredno pomembno, da ima določen organizacijski status, npr. status avtonomije od državne oblasti, ker ji ta status olajšuje izvajanje njenih funkcij in ji omogoča nastop navzven, zlasti tudi nasproti oblasti sami, nasproti državi. Iz te naravne težnje po večji funkcijski mobilnosti in učinkovitosti se je rodila v zgodovini v nedrih lokalne skupnosti občina kot temeljna institucija lokalne samouprave. Občina se je rodila najprej v srednjeveških mestih; njen nastanek sledimo v Evropi vse od 12. stoletja naprej, ko so mesta dobivala mestne pravice. Srednjeveška mesta so se razvijala v prvi vrsti kot trgovski in obrtniški centri; zato so se borila za pravice, ki bi jim omogočala samostojno izvajanje teh dejavnosti, zlasti pa za sejemske pravice. Večina naših mest je dobila svoje mestne pravice in s tem svojo avtonomijo v 13. in 14. stoletju.⁶ Priborila oziroma odkupila jih je od fevdalnih gospodov, deželnih knezov ali neposredno od vladarja; fevdalni gospodje so bili po srednjeveškem fevdalnem pravu fevdalni lastniki vseh zemljišč, obenem pa so izvajali tudi oblast nad podložniki, tlačani, ki so ta zemljišča obdelovali. Srednjeveška mesta so postala na ta način pravne in politične oaze sredi fevdalnega podeželja; njihov poseben status z vsebino njihovih pravic je bil zabeležen oziroma potrjen v njihovih statutih ali v pisanih privilegijih. Bolj skromni zametki občinske samouprave so nastali pozneje tudi na vaškem podeželju. To je bila soseskina oziroma vaška samouprava, ki se je razvijala na skupnih gospodarskih potrebah takratne podložniške vasi; vas, soseska, srenja, itd. je na sestankih vseh gospodarjev urejala stvari, ki so bile vsem skupne, niso pa prizadevale interesov zemljiškega gospoda; na teh sestankih so odločali o, npr., izkoriščanju skupnih pašnikov, o vzdrževanju poti, o vzdrževanju napajališč, o čiščenju vodnih izvirkov, o udinjanju vaškega črednika, itd.⁷

Do pravih institucionaliziranih občin je prišlo mnogo pozneje, in sicer šele po vzpostavitvi države z njeno upravo v sodobnem smislu, kar se je zgodilo na našem območju v času prosvetljenega absolutizma. Šele takrat so se namreč »srečale« država in lokalne skupnosti; prej, v času fevdalizma, so enostavno eksistirale druga ob drugi, ne da bi se »opazile«. Prosvetljenska država pa je s svojimi uradi in službami, s katerimi naj bi obvladovala vso državo, prepredla ves državni teritorij; pri tem pa je trčila na lokalne skupnosti: na mesta z njihovo zgodovinsko avtonomijo na eni strani ter na fevdalno podeželsko oblast z navedenimi skromnimi zametki vaše avtonomije. V Avstriji – vključno z našim območjem – so bile za časa absolutistične države formirane kresije (okrožni uradi) kot državna upravna oblastva na srednji deželni stopnji, pod njimi pa okraji in pozneje *upravne* občine kot najnižje upravne enote države. Te enote v začetku niso imele nobene samouprave: okraji so imeli zlasti naborne funkcije, opravljali so splošne upravne zadeve, davčne zadeve, civilno sodstvo in sodstvo o prestopkih. O nastanku upravnih občin (kot državnih teritorialnih enot) lahko govorimo za časa Jožefa II, ko so bili posameznim katastrskim oziroma davčnim občinam postavljeni na čelo t. i. rihtarji ali župani s posebnimi odbori, ki so se ukvarjali z manipulacijo v zvezi z davki. Tam, kjer so bili ti odbori voljeni, kot npr. na Koroškem, je bil s tem nakazan razvoj k nastanku občinske samouprave, do česar pa je prišlo šele dobrega pol stoletja kasneje.

⁶ S. Vilfan, *Pravna zgodovina Slovencev*, Ljubljana 1961, str. 149 in sledeče;

⁷ S. Vilfan, *prav tam*, str. 149 in sledeče;

Prave politične samoupravne občine so bile v Avstriji uvedene šele po marč-ni revoluciji leta 1848, to je po odpravi zemljiškega gospodstva. Neposredno po objavi marčne ustave iz leta 1849 je podpisal cesar provizorični zakon o občinah. V naslednjih letih so se nato začele počasi – ne brez odporov – formirati samoupravne občine; na Kranjskem so bila občinska zastopstva izvoljena v letu 1850. Leta 1862 je bil izdan okvirni državni zakon o občinah; na njegovi podlagi pa so bili v naslednjih letih izdani občinski redi in občinski volilni redi v posameznih avstrijskih deželah, ki so – bolj ali manj novelirani – ostali v veljavi vse do razpada Avstrije leta 1918.⁸

Tako smo dobili na našem nacionalnem območju občino, kakršna je bila v tem času že formirana v nemških deželah, v bistvu pa v vsej Evropi: to je politična samoupravna občina v okviru lokalne skupnosti; občina, ki je po svoji teritorialni strukturi pa tudi po svoji idejni zasnovi naravna skupnost z naravnim delovnim področjem v lokalnih zadevah. Taka občina še danes prevladuje v Evropi in v vseh razvitih delih sveta. Ne glede na okoliščino, da je za svoj institucionalizirani obstoj morala dobiti priznanje države, jo moramo šteti za naravno enoto, natürliche Einheit, kot pravi nemški pravni teoretik Hans Peters,⁹ ki stoji na liniji posameznik – družina – narod – država med družino in narodom. Občina ni proizvod načrtnega človeškega ali državnega ukrepanja, ali, kot pravi francoski teoretik Laubadère,¹⁰ občina ni iznajdba administracije, pač pa je nastala sama po sebi v dolgem zgodovinskem razvoju. Po Đorđeviću¹¹ šteje občina v vseh razvitih delih sveta – ne glede na svoj politični status in obliko – kot temeljna družbena skupnost. Podobno je po Vavpetiču¹² občina ljudstvu najbolj približana politično teritorialna enota in se mora zato po naravi stvari ukvarjati s tistimi splošnimi vprašanji in z vsemi tistimi nalogami, ki se tičejo vsakodnevnega sožitja med ljudmi.

Taka občina je v povprečju seveda majhna, tako po številu prebivalcev kakor tudi po teritorialnem obsegu. Francija ima npr. 37.983 občin; od tega jih ima 22.665 manj kot 500 prebivalcev, okoli 16.000 občin ima celo manj kot 200 prebivalcev in 581 občin celo manj kot 50 prebivalcev; občina Marseille ima npr. preko 650.000 prebivalcev, občina Lucelle v Pirenejih pa le 92 prebivalcev; občina Pariz, ki zajema komaj polovico prebivalstva pariške aglomeracije, šteje okoli 3 milijone prebivalcev¹³. Potemtakem ima 99% občin v tej deželi manj kot 2000 prebivalcev, povprečje pa znaša 1300 prebivalcev na občino. Podobno kažejo podatki za Zahodno Nemčijo – s to razliko, da je ta dežela bolj gosto naseljena. Zahodna Nemčija ima 24.153 občin; od tega jih ima 20.914 manj kot 2000 prebivalcev; povprečno šteje zahodnonemška občina 2400 prebivalcev¹⁴. Predvojna Nemčija je imela leta 1933 51.246 občin; od tega jih je imelo 47.200 manj kot 2000 prebivalcev, 32.143 pa manj kot 500 prebivalcev¹⁵.

Podobno sliko kažejo tudi podatki o občinah v drugih evropskih deželah; tako ima občina v povprečju: v ČSR 1200 prebivalcev, v Grčiji 1500, v Švici 1900, v Avstriji 1900, v DR Nemčiji 1900, na Danskem 3700, na Madžarskem 3500, na

⁸ Vsi podatki po S. Vilfanu, prav tam;

⁹ Hans Peters, Lehrbuch der Verwaltung, Berlin, 1949, str. 282;

¹⁰ A. Laubadère, Manuel de droit administratif, V. izdaja, Pariz, 1957, str. 162;

¹¹ J. Đorđević, Novi ustavni sistem, Beograd, 1964, str. 631;

¹² L. Vavpetič, Temeljni pojmi naše javne uprave, druga knjiga, Ljubljana, 1963, str. 21;

¹³ Vsi podatki so vzeti po B. Chapman, L'administration locale en France, Pariz, 1955, str. 14–15, 212;

¹⁴ Podatki po M. Jovičiču, Struktura i teritorialna osnova lokalne samouprave v evropskim zemljama, Beograd, 1974, str. 99;

¹⁵ Podatki po E. Pusić, Lokalna zajednica, str. 106–107;

Poljskem 3500, v Španiji 3700, v Belgiji 3600, v Romuniji 4700, na Norveškem 5300, itd.¹⁶.

Tudi podatki o površini občin pokažejo isto sliko; občina ima v povprečju: v ZR Nemčiji 10,2 km², v ČSR 10,6 km², v Belgiji 11,4 km², v DR Nemčiji 11,7 km², v Angliji 12,0 km², v Švici 13,0 km², v Franciji 14,6 km², v Avstriji 21,0 km², v Grčiji 22,2 km², na Danskem 30,0 km², na Holandskem 32,7 km², na Poljskem 35,0 km², itd.¹⁷.

V ilustracijo teh števil navajam, da ima Jugoslavija le 533 občin (komun), in da ima povprečna jugoslovanska občina – po popisu iz leta 1981 – 42.072 prebivalcev ter obsega 479,93 km²¹⁸. Iz teh podatkov izhaja, da jugoslovanska občina tudi po svoji teritorialni strukturi ni občina.

Navedeni podatki o velikosti evropske občine nam povedo dvoje: prvič, da so občine v povprečju izredno majhne, zlasti če jih gledamo iz jugoslovanske perspektive, kar pa samo dokazuje njihovo naravno bit; drugič pa to, da glede njihove velikosti ne veljajo nikakršna pravila racionalnosti, pač pa zgolj sociološka stvarnost obstoja naseljenih krajev najrazličnejših velikosti in najrazličnejšega pomena, kakor jih je oblikoval razvoj v dolgih stoletjih. Ti podatki dokazujejo, da občina ni produkt zavestne in racionalne družbene organizacije oziroma reorganizacije; izoblikovalo jo je življenje samo, obstoječa zakonodaja pa jo je sprejela in pravno sankcionirala njen obstoj. Občina je nastala kot naravna združba prebivalcev v naselju za opravljanje najbolj nujnih skupnih zadev, ki so omogočale sožitje v naseljih. Glede na svojo vlogo in po svojih notranjih silnicah ta skupnost ni mogla biti obsežna; morala se je omejevati na območje, na katerem so obstojali neposredni skupni interesi prebivalcev. Taka občina se v skladu s svojo naravno vlogo avtomatično prilagaja rasti in razvoju naselij. Raznolikost naselij je materialna osnova za raznolikost občin po njihovih velikostih in njihovih nalogah – ne glede na zmeraj isto osnovno družbeno funkcijo. Osamljeno alpsko naselje s par sto prebivalci potrebuje svojo občino za opravljanje neobhodnih skupnih nalog enako, kot jo potrebuje mnogomilijonski Pariz za opravljanje skupnih nalog v tem mestu.

Razume se, da obstoje med tako oblikovanimi občinami ogromne razlike, kakor so pač ogromne razlike med naselji samimi. Ne glede na razlike v pravnem statusu (podeželske in mestne občine) so med majhnimi podeželskimi občinami ter med občinami v velikih mestih ali celo v milijonskih velemestih tolikšne dejanske razlike, da razen osnovnega skupnega cilja ni videti med njimi nikakršnih skupnih potez; to so razlike v obsegu in raznovrstnosti nalog, v organizaciji organov in služb in v načinu njihovega dela, v finančnih sredstvih, itd.; povprečna podeželska občina v Franciji, v Nemčiji, v Angliji, v Švici, v Avstriji, itd. s ca. 1000 ali manj prebivalci ima malo nalog in je skoraj brez administrativnega in strokovnega aparata. Njeno upravno poslovanje je minimalno in ga opravlja deloma župan sam ali s pomočjo dodatno zaposlene moči, ki dela le po nekaj ur dnevno. Po podatkih B. Chapmana¹⁹ obstoje v Franciji tudi občine, katerih letni proračunski izdatki ne presegajo 30.000 frankov (starih). Taka občina skrbi za občinsko poslopje, za pokopališče, za vzdrževanje občinskih poti, za red in mir v občini, ki ga zagotavlja poljski čuvaj, in eventuelno še za požarno varnost (ponavadi skupno z drugimi občinami). To so dejavnosti, ki pokrivajo najbolj elementarne potrebe vaških

¹⁶ Vsi podatki po M. Jovičiču, prav tam;

¹⁷ Vsi podatki po M. Jovičiču, prav tam.

¹⁸ Podatki iz Statističnega godišnjaka SFRJ za leto 1989;

¹⁹ B. Chapman, L'administration locale en France, str. 46–47;

naselij. To so prvobitne oziroma naravne naloge vsake občine in se pojavljajo skozi stoletja zgodovinskega razvoja v skoraj isti vsebini in obliki. V bistvu enake naloge, kot jih ugotavlja Chapman za podeželsko francosko občino 20. stoletja, navaja E. Pusić za vinodolsko občino, kakor izhajajo iz vinodolskega zakona iz leta 1288: »občina skrbi za skupno občinsko premoženje, za občinske gozdove in pašnike, določa red sečine in red izkoriščanja, vodi skupne akcije za obrambo pred vodami in za vzdrževanje krajevnih poti²⁰.

Drugače je z občino v velikih mestih. Tu pomenijo stalno naraščajoče potrebe npr. samo na področju komunalnih zadev praktično neomejene naloge za občino. Enako velja tudi za naloge na področju šolstva, kulture in prosvete, socialnega skrbstva, zdravstva, itd. To so seveda dodatne naloge – poleg tistih, ki jih na teh področjih opravlja država. Take občine imajo organizirano svojo upravo z več tisoč uslužbenci. Občina Frankfurt npr. je imela leta 1957 nekaj čez 20.000 uslužbencev v svoji upravi – vključno z vsemi občinskimi ustanovami; občina Lyon pa je imela v tem času preko 2000 zaposlenih (od tega 88 inženirjev) samo v tehničnih službah na področju komunale²¹. Take občine vzdržujejo – poleg neobhodnih komunalno-tehničnih služb in naprav še številne svoje socialne ustanove, šole, zlasti pa kulturne ustanove (gledališča, muzeje, galerije, knjižnice, zoološke vrtove, obsežne športne objekte in naprave in celo univerze). To so naravne naloge občine v sodobnem velikem mestu. Tudi tu gre za zadovoljevanje osnovnih družbenih potreb, ki jih zahteva urejeno sožitje ljudi v naselju, le da se te potrebe pojavljajo v popolnoma drugačnih dimenzijah pa tudi v drugačnih variacijah kot v majhnih podeželskih krajih.

Seveda povzroča tak naravni koncept tradicionalne občine, ki danes prevladuje v svetu, tudi vrsto težav in postavlja v mnogih deželah na dnevni red vprašanje teritorialne reorganizacije občin. Problematične so majhne podeželske občine. Glavne pomanjkljivosti majhnih občin so v tem, da take občine ne morejo s potrebno kvaliteto opravljati svojih nalog, ker v njihovih ozkih mejah ni na razpolago sposobnega strokovnega in tudi ne političnega kadra niti ni potrebnih finančnih sredstev za opravljanje kakršnihkoli zahtevnejših nalog. V okviru majhnih občin tudi ni mogoče organizirati in racionalno opravljati sodobnih javnih služb; njihovo opravljanje zahteva integracijo širših območij, meje občin pa to integracijo otežkočajo oziroma preprečujejo. Zato take občine ne morejo opravljati kakšnih zahtevnejših nalog. Zato se vse zahtevnejše funkcije pridružujejo drugim, višjim teritorialnim skupnostim; to pa pomeni, da vztrajanje na prav majhnih občinah v končni posledici krepí centralizem in izpodkopava temelje, na katerih sloni sama ideja občine.

Proti taki argumentaciji za večje občine pa obstoji vrsta utemeljenih argumentov. Občine, ki bi nastale z združitvijo obstoječih občin, bi bile umetne administrativne tvorbe, odrezane od svoje naravne osnove. V takih občinah bi bile nasilno uničene prav tiste vrednote, ki so bistvene za občino, zlasti pa občutek solidarnosti prebivalstva v razmerju do lastnih problemov, njihova emocionalna zavzetost za lastno občino, za opravljanje skupnih zadev v tej občini, možnost neposrednega odločanja o takih zadevah oziroma vsaj občutek posameznika, da lahko vpliva na reševanje takih zadev; izgublja se neposredni kontakt med posameznikom in občinsko skupnostjo; med prebivalce in občinsko skupnost stopa uslužbenški aparat in z njim birokratske delovne metode ter birokratski odnosi do skupnih občin-

²⁰ E. Pusić, *Lokalna zajednica*, str. 26;

²¹ To so podatki po lastnih zapisih avtorja iz študijske prakse v Franciji in Nemčiji;

skih zadev; ustvarjajo se antagonizmi med posameznimi naselji, katerih interesi se poskušajo uveljavljati drug proti drugemu; občinske zadeve postajajo oddaljene, nepregledne in nerazumljive.

Navedeni argumenti za velike občine in proti njim dokazujejo sami po sebi, da gre za izredno težavno vprašanje, pri katerem ni idealne rešitve niti v praksi niti v teoriji. Vsaka od obeh tendenc ima svoje pozitivne in negativne strani. Gre tedaj za vrednotenje posameznih elementov, ki se navajajo v podporo eni in drugi tendenci. Rešitve je treba iskati v kompromisu med obema skrajnostima, kot pravita avtorja S. Humes in E. Martin: »Občine morajo biti dovolj velike, da imajo lahko ustrezno osebje in druge pogoje; vendar pa morajo biti tudi dovolj majhne, da bi lahko ohranile atmosfero skupnosti, v kateri vsak posameznik lahko občuti, da ima možnost uspešno vplivati na politiko te skupnosti.«²²

V soočanju med zahtevami po racionalizaciji upravljanja v lokalnih skupnostih in med tradicijami »naravne« občine še zmeraj prepričljivo zmaga tradicija. Vsi teoretiki pa tudi praktiki ugotavljajo, da bi vsaka akcija za racionalizacijo upravljanja v lokalnih skupnostih, ki bi nujno zahtevala odpravo velikega števila majhnih podeželskih občin, naletela vsepovsod na energičen odpor – tako od strani prizadetega prebivalstva, kakor tudi od strani ustreznih forumov in funkcionarjev. Zato se vsaka vladajoča stranka izogiba take reorganizacije in jo odriva v bodočnost. Edina evropska dežela z »meščansko« demokracijo, ki je izpeljala teritorialno reorganizacijo majhnih podeželskih občin, je Švedska. Tu je bilo zaradi urbanizacije dežele še zlasti očitno, kako prihajajo male vaške občine v mejah srednjeveških cerkvenih župnij čedalje bolj v nasprotje s sodobnim razvojem in potrebami. Zaradi naglega izseljevanja prebivalstva iz vasi v mesta je število majhnih občin vse bolj naraščalo. Reforma je bila sprožena leta 1949 in se je končala leta 1952. Število vaških občin se je zmanjšalo na tretjino (od 2.292 na 816), povprečno število prebivalstva teh občin pa je naraslo od 1.585 na 4.045.²³

IV. SKLEPNE UGOTOVITVE

Navedene ugotovitve, ki veljajo za dežele z »meščansko« demokracijo, same po sebi pojasnjujejo, v kakšnih okoliščinah je bilo mogoče v Jugoslaviji vzpostaviti komunalno ureditev, v kateri je prišlo do likvidacije »normalne« občine in občinske samouprave. To so bile okoliščine, kakršne je ustvarila vladavina socialističnega samoupravljanja, ki je zgolj posebna oblika diktature proletariata, vladavina, v kateri se uveljavlja načelo demokratičnega centralizma in centralno-plansko odločanje v vseh javnih zadevah. V taki ureditvi ni bilo nobenega javno zaznanega odpora proti navedeni radikalni reorganizaciji jugoslovanske občine, kakor ni bilo odpora tudi proti drugim reorganizacijam na področju teritorialne ureditve države in seveda tudi na drugih področjih, ki so si sledile v nepretrganem procesu vse od leta 1945 dalje. Te ugotovitve samo dokazujejo, kako brez moči so bili ljudje na »terenu« s svojimi problemi in svojimi stališči nasproti mogočnemu oblastvenemu aparatu, ki je gradil »socializem«.

Ali to pomeni, da je bila obenem z nasilno odpravo občine iz političnega sistema odpravljena tudi lokalna skupnost kot naravna skupnost ljudi v njihovih naseljih? Odgovor je: ne! Za odpravo lokalnih skupnosti samih bi bilo treba storiti

²² S. Humes – E. Martin, *The Structure of Local Government through the World*, Hague, 1961, str. 19;

²³ Podatki po M. Jovičiču, prav tam, str. 118–119;

še korak naprej; to je korak, ki ga je storil romunski socialistični diktator Ceausescu, ki se je nameril porušiti podeželska naselja in preseliti vse ljudi v stanovanjske bloke v novih »socialističnih« naseljih.

Naši reorganizatorji tako daleč niso šli. Naše občine so bile sicer – s preoblikovanjem v komune – odpravljenе, lokalne skupnosti s svojimi problemi pa so ostale in se poskušale celo uveljavljati. Kljub brezobzirnim teritorialnim reorganizacijam, ki jih je vodil politični vrh, ni bilo mogoče docela spregledati oziroma zanemariti problematike ljudi v lokalnih skupnostih. Praznino, ki je nastala z umikom občine v daljnje centre, so zapolnili v lokalnih skupnostih najprej *krajevni odbori*, pozneje pa *krajevne skupnosti*, ki so dobile svojo potrditev v ustavi iz leta 1963, še bolj pa z ustavo iz leta 1974. Čeprav se na tem mestu ne utegnemo podrobneje ukvarjati s problematiko krajevnih skupnosti, pa je treba ugotoviti, da krajevne skupnosti niso niti nadomestek za občino. Njihova ureditev je – kljub gostobesednosti ustavnih določb o krajevnih skupnostih²⁴ – povsem ohlapna in neopredeljena in ji ne daje sistemskega položaja, s katerim bi lahko uspešno opravljala neobhodne naloge v lokalni skupnosti. Status krajevne skupnosti je še najbolj podoben statusu društva kot organizacije, kjer je stvar članov, ali organizacija deluje in kako deluje in se to vprašanje družbe kot celote neposredno ne tiče. Naloge, ki jih je treba opravljati v lokalni skupnosti, pa so *nujne javne naloge*, ki se na sodobni stopnji družbenega razvoja morajo opravljati; po eni strani zaradi interesov ljudi samih, po drugi strani pa tudi zaradi interesa cele države. V razvitem svetu je že zdavnaj prevladalo spoznanje, da se razvoj celotne družbene skupnosti začne v lokalni skupnosti; da morajo biti tam ustvarjeni čim boljši pogoji za življenje in delo ljudi – po možnosti na podeželju enaki kot v mestih. Tega pa ni mogoče zagotoviti drugače kot s čvrsto avtonomno organizacijo, kakršno predstavlja občina povsod v razvitem svetu in kakršno smo imeli svoj čas tudi pri nas.

Vsekakor pa se postavlja vprašanje, ali lahko štejeemo obstoječe krajevne skupnosti – vsaj glede njihovega teritorija – za zametke bodočih občin. Po uradnih podatkih imamo v Jugoslaviji 14.056 krajevnih skupnosti,²⁵ kar pomeni, da obsega povprečna krajevna skupnost v Jugoslaviji 18,19 km² in da ima 1560 prebivalcev. To so vrednosti, ki so v okviru vrednosti spredaj navedenih podatkov o velikosti občin v evropskih deželah. Ti podatki povedo, da gre pri krajevnih skupnostih dejansko za območja lokalnih skupnosti, ki so, kot smo videli, pravi rezidium »naravne« občine. Vendar pa je pri tem treba apriori izločiti mestne krajevne skupnosti, ki so oblikovane tako, da so mesta razdeljena na več krajevnih skupnosti; te mestne krajevne skupnosti niso lokalne skupnosti, pač pa so umetne administrativne tvorbe; lokalna skupnost je mesto kot integralna urbanistična celota, pa naj bo mesto majhno, srednje ali veliko; taka mora biti tudi mestna občina. Glede podeželskih krajevnih skupnosti pa bi lahko rekli, da so njihova območja lahko opora za razmislek o obsegu bodočih občin. V večini od teh območij so bile svojčas občine. Koliko pa so še žive te tradicije, se bo pokazalo z vzpostavitvijo pluralističnega političnega sistema. Predpostavlja se lahko sicer, da so ljudje marsikaj pozabili; to kar doživljajo z obstoječo občino, pa jih ne more vzpodbujati za formiranje »lastne« občine. Vsekakor bo pri oblikovanju novih občin treba spoštovati in upoštevati obstoječe prometne in druge vezi, ki dejansko vzpostavljajo lokalne skupnosti na določenih širših območjih, kot je bilo to v preteklosti. V naših razmerah, ki torej najbrž niso tako obremenjene s tradicijo lokalne zaprtosti, kot drugod

²⁴ Glej 72. do 74. člen ter 139. do 142. člen republiške ustave SR Slovenije;

²⁵ Glej statistični godišnjak za leto 1989.

v Evropi, bo morda lažje bolj racionalno oblikovati občine, tako da bi se izognili prav majhnim občinam (kakor jih imajo veliko število npr. zlasti v Franciji). Po drugi strani pa bi se morali na vsak način izogniti vsakemu nasilju nad interesi ljudi in vsakemu birokratskemu oziroma tehnokratskemu gledanju na občino. Samo občina, ki bo oblikovana v skladu z interesi prebivalcev, bo lahko funkcionirala kot generator ustvarjalne energije v lokalni skupnosti, občina kot birokratska izmišljotina pa bi bila jalova.

Ljubljana, 27. 12. 1989