

Lokalna samouprava u Sloveniji - teritorijalne strukture

*Božo Grafenauer**

UDK 352 (497.5)
Pregledni znanstveni rad
Primljeno: 15. 12. 2000.
Prihvaćeno: 20. 12. 2000.

Teritorijalna rasprostranjenost samoupravnih lokalnih jedinica od bitnog je značenja za njihovo uspješno djelovanje. Za Sloveniju su tijekom povijesti karakteristična veoma različita rješenja uređenja samoupravnih lokalnih jedinica, a poznavanje tog uređenja može ponuditi značajne podatke pri prosuđivanju rješenja za sadašnjost i budućnost. Najsloženije pitanje budućeg dograđivanja sustava lokalne samouprave u Sloveniji, po mišljenju autora, jest uspostava pokrajina. Autor posebice ističe da je svakoj značajnijoj promjeni potreban kompleksan i konceptualan pristup.

Ključne riječi: lokalna samouprava - Slovenija, teritorijalne strukture, uređenje u prošlosti, pokrajine

Uvod

Jedno od osnovnih i ključnih pitanja u svakoj je državi kako osigurati ostvarivanje vlasti na njezinu cjelokupnom teritoriju, kako organizirati zadovoljavanje javnih interesa i potreba građana, kakva treba biti unutarnja teritorijalna struktura države odnosno kakve teritorijalne jedinice (s obzirom na teritorij i sadržaj) treba oblikovati.

U svim su državama za ostvarivanje zadataka na području izvođenja funkcije vlasti države i osiguravanje javnih potreba i interesa ljudi u okviru izvršnog

* Dr. sc. Božo Grafenauer, profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mariboru.

područja vlasti oblikovane manje teritorijalne (lokalne) jedinice. Ako je riječ kod tih jedinica samo o područnim organizacijskim jedinicama te tehničkom i organizacijskom izvođenju zadataka države izvan središta, u teoriji se najčešće govori o teritorijalnoj organiziranosti države odnosno njezine državne uprave i u tom okviru o upravnoj decentralizaciji odnosno dekoncentraciji kao oblicima izvođenja funkcija države na razini nižoj od središnje. U suvremenim državama oblikuju se i samoupravne lokalne jedinice¹ koje uz pomoć svojih vlastitih organa, na svoj račun, u svoje ime i (relativno) samostalno, ali u okvirima ustava i zakona te uz određeni državni nadzor obavljaju brojne zadatke koji se odnose na zadovoljavanje lokalnih interesa i potreba građana u tim jedinicama. Riječ je o takozvanoj političkoj decentralizaciji po samoupravnim lokalnim jedinicama odnosno lokalnim zajednicama sa samoupravnim statusom u kojima se uspostavlja onaj način upravljanja društvenih radnji koji imenujemo lokalna samouprava.

Premda postoji jedinstveno stajalište da je ostvarivanje lokalne samouprave bitan element demokratskog uređenja, u ostvarivanju koncepta lokalne samouprave u različitim državama postoje značajne razlike. Prije svega riječ je o razlikama glede toga kako su pojedini elementi samoupravnosti - funkcionalni, organizacijski, materijalni, pravni, kao i teritorijalni, ekonomski, informacijski ... - utvrđeni u zakonima i kako se izvode u praksi. Pritom se uvijek radi o traženju ravnoteže između državnog centralizma s jedne te samostalnosti (nezavisnosti) s druge strane. U teoriji postoji nekoliko stajališta o ulozi lokalne samouprave²: stajališta što se u potpunosti podređuju državi i vide u samoupravnim lokalnim jedinicama samo instrument za izvršenje ciljeva države, stajališta po kojima je država samo neka "supsidijarna" organizacija koja obavlja samo one poslove koje pojedinac ili dobrovoljna udruženja pojedinaca ne mogu obaviti sami; većinska - "srednja" stajališta koja se temelje na ideji političke decentralizacije i uzimaju u obzir činjenicu da postoji središnja država, ali i "izvorni" lokalni interesi koje državni

¹ U slovenskoj terminologiji upotrebljava se izraz "samoupravne lokalne zajednice".

² O položaju lokalne samouprave u sustavu državne vlasti te koncepciji o ulozi lokalne uprave i lokalnih zajednica vidi npr.: Jellinek Georg, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, 1922, str. 640-645; Leonid Pitamic, *Država, Družba Sv. Mohorja*, Ljubljana, 1927, str. 394-407; Ivo Krbek, *Upravno pravo - II. knjiga, Organizacija javne uprave*, Jugoslovenska štampa, Zagreb, 1932, str. 264-284; Eugen Pusić, *Upravni sistemi. I. Grafički zavod Hrvatske i Pravni fakultet u Zagrebu*, Zagreb, 1985, str. 309-314; Janez Šmidovnik, *Lokalna samouprava, Cankarjeva založba, Ljubljana 1995*, str. 32-35 i dr.

(središnji) zakonodavac priznaje i njihovo upravljanje povjerava lokalnim organima, u određenom opsegu nezavisnim od državne (središnje) vlasti. Ta stajališta dakle podvlače činjenicu da granice i okvir djelovanja lokalne samouprave određuju "državni" zakoni, a unutar toga osigurana je samostalnost djelovanja i posezanje države nije dopušteno.

Lokalnu samoupravu potrebno je proučavati u okvirima aktualnog društvenog uređenja i njegovih temelja te osnovnih načela koja su od odlučujućeg značenja za djelovanje lokalne samouprave. Koncept lokalne smouprave u pojedinoj državi zavisi od mnogobrojnih elemenata: ustavnopravnih temelja uređenja; postavljenih ciljeva neposrednog ostvarivanja i izvršavanja vlasti; uloge i položaja lokalne samouprave u okviru cjelokupnog državnog i društvenog uređenja; utjecaja povijesne tradicije; zemljopisnog oblika, veličine i naseljenosti područja; svijesti o pripadnosti ljudi određenim lokalnim jedinicama; stupnja gospodarskog razvitka; stupnja razvitka komunalne i druge infrastrukture; društvenog i osobnog standarda; socijalne strukture stanovništva i njegovog mentaliteta; kadrovskih potencijala; poštovanja međunarodnopravnih dokumenata; poznavanja raznih sustava te uspješnosti njihova djelovanja u drugim državama; poštovanja elemenata upravno-organizacijske racionalnosti itd.

Područje kao središnje pitanje oblikovanja i djelovanja samoupravnih lokalnih jedinica

Područje (teritorij) jedno je od temeljnih pitanja oblikovanja i djelovanja samoupravnih lokalnih jedinica, a često je to i jedno od ključnih pitanja nastanka i djelovanja kako općina tako i širih samoupravnih lokalnih jedinica. Razmišljanja o veličini općina (i širih jedinica) otvaraju poglavlje veoma složene problematike u kojoj dolaze do izražaja prije svega zemljopisne i naseobinske karakteristike pojedinih područja, a najviše je to pitanje povezano s uvjetima i ishodištima koje nalazimo u zakonima i drugim propisima te s drugim mjerilima i kriterijima, koje zakonodavac upotrebljava prilikom konkretnog odlučivanja³. Postoje brojni činitelji⁴ koji utječu na teritorijalni

³ Uz pitanje koliko bi veliko trebalo biti područje općine (a s tim je u vezi dakako i broj stanovnika), značajno je i pitanje o poslovima i nadležnostima općine da bi mogla zadovoljavati potrebe svojih stanovnika te im ujedno

opseg i broj stanovnika općine gdje često, s obzirom na istaknuti politički element i interes pri oblikovanju općina, ni zakonske, stručne i druge pretpostavke ne jamče mogućnost izrade nekog optimalnog unaprijed utvrđenog modela. Osobito je potrebno istaknuti kako se na broj i veličinu općina ne može gledati odvojeno odnosno bez uvažavanja sadržajnih pitanja (poslova i nadležnosti, financiranja, pokrajinskog uređenja itd.), koja utječu na stvarno uređenje, mogućnosti odlučivanja i rješavanja zadataka te racionalno i efikasno djelovanje. Možemo ustvrditi da se pri odlučivanju o veličini općina odnosno u dilemi o velikim ili malim općinama često radi o "suprotnosti" između političkih zahtjeva za demokracijom (što veća uključenost građana u odlučivanje o ostvarivanju njihovih svakodnevnih interesa i potreba) te zahtjeva za upravno-organizacijskom racionalnošću (pritom valja uzeti u obzir činjenicu da uprava može djelovati suvremeno - što znači efikasno i ekonomično - ako postoji neka "kritična masa"). Problem veličine općine sastoji se od problema istodobnog zadovoljavanja s jedne strane očuvanja teritorijalne povezanosti, a s druge osiguranja mogućnosti ekonomičnog djelovanja - prvo ograničava opseg (teritorij i stanovništvo) lokalne jedinice, a za drugo je određena veličina preduvjet. Stajališta politike i struke veoma su različita u pitanju ispunjavanja "teoretskog" zahtjeva da općine moraju biti dovoljno velike da bi se u njima mogli efikasno i ekonomično obavljati lokalni poslovi te osigurati kvalitetne javne službe, a ujedno dovoljno male da bi se građani u njima mogli čvršće povezivati na temelju zajedničkih interesa i da bi imali mogućnost utjecati na odluke. Ta se stajališta razlikuju kako u različitim državama tako i unutar iste države u različitim razdobljima. Što se u različitim razdobljima događalo u Sloveniji, slijedi u nastavku.

omogućavati neposredno surađivanje u procesu odlučivanja. Ako je općina prevelika, u njoj se gubi unutarnja kohezija i dolazi do "udaljavanja vlasti" od građana i do osjećaja nemogućnosti utjecanja na odlučivanje; ako je općina pak premala, stanovnici u njoj obavljaju samo manje važne funkcije jer drugo ne mogu, odnosno "nemaju na što" upotrijebiti svoja samoupravna prava - u tom slučaju nema svrhe nakon uspostavljanja strukture organa čiji članovi moraju prije svega trčati sa sastanka na sastanak i mnogo pričati, a faktično o poslovima moraju odlučivati i o ispunjavanju odluka moraju se brinuti drugdje.

⁴ O činiteljima prostornog određivanju općine vidi npr.: Inge Perko-Šeparović, Veličina lokalnih zajednica, doktorska disertacija, Zagreb, 1963, str. 98, te Božo Grafenauer, Lokalna samouprava na Slovenskem - teritorijalno-organizacijske strukture, Pravni fakultet Sveučilišta u Mariboru, Maribor, 2000, str. 59-61.

Važnost poznavanja uređenja u prošlosti

Karakteristično je za sustave lokalne samouprave da se razlikuju od države do države te da su u Europi - uz uzimanje u obzir temeljnih ishodišta zapisanih u Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi - uređenja u pojedinim državama i provedba "u načelu jednakih ishodišta" dosta različita. Činjenica je da ne postoji neki "znanstveno" utvrđeni najbolji oblik ili model lokalne samouprave, već se sustavi lokalne samouprave u određenoj državi prilagođavaju uvjetima djelovanja u toj državi u određenom periodu, zbog čega je o uređenje lokalne samouprave nužno raspravljati u kontekstu vremena i prostora te konkretnih uvjeta određenog društva odnosno države. Pri uređenju lokalne samouprave u određenom razdoblju i za ubuduće može pak biti od velikog značenja i pomoći poznavanje uređenja kroz povijest. Može biti veoma korisno ako se pri traženju novog okrenemo prošlosti i spoznaje iz prošlosti upotrijebimo pri stvaranju najboljih rješenja za budućnost. Razumije se da je nemoguće prenositi sustave odnosno uređenja (a pogotovo ne bez stvaralačke sposobnosti vrednovanja i kritičnog prijenosa modela) iz jednog perioda ili prostora u drugi, ali zbog sličnosti mnogih problema povijesna iskustva nude značajne podatke pri ocjenjivanju novih putova i istovremeno objektiviziraju kriterije za ocjenjivanje postojećih rješenja u određenoj državi.

Spoznaje o povijesnim uređenjima značajne su i zbog činjenice što su tradicionalistička nastojanja u lokalnoj samoupravi posebno snažna. Kod Slovenaca pogled u prošlost osobito je važan jer privrženost samoupravnim lokalnim zajednicama kao jednom od osnovnih "modus operandi" u društvu ima dugu tradiciju čiji korijeni proistječu još iz "slovenske župe"⁵ a poslije se ističu kroz djelovanje u okviru pokrajinskih zborova i osobito u općinama osnovanim prema zakonu iz 1849. godine. Uz činjenicu da je u okvirima samoupravnih lokalnih jedinica slovenski jezik dobivao na vrijednosti više nego u okvirima državne uprave, da se u njima posebno brinulo o poštovanju i čuvanju narodnih običaja, da se u njima formirala svijest o demokratskim oblicima odlučivanja⁶, ne smije se zapostaviti činjenica da nam povijest kazuje

⁵ Pojam "župe" kod Slovenaca u povijesti predstavlja temeljni oblik udruživanja građana na stupnju višem od obitelji.

⁶ Lokalna samouprava u biti osigurava povoljne uvjete za opstanak i razvitak demokracije jer je bliža ljudima i omogućava stvarno i neposredno sudjelovanje ljudi u upravljanju.

da su se kroz zahtjeve za samoupravom cijelo vrijeme odražavali i zahtjevi za zaštitom nacionalnog interesa. Mada neki za pojedine periode u razvoju lokalne samouprave u Sloveniji tvrde da su samoupravom strani vlastodršci "podložnim narodima" do određene mjere udovoljili i tako ih odmaknuli od značajnijeg odlučivanja u državnim strukturama, moguće je postaviti i dokazati i suprotnu tezu. Naime, u povijesti je lokalna samouprava bila zapravo odlučujući legalni zastupnik narodnih htijenja za samostalno odlučivanje o vlastitim interesima i konačno i o samostalnoj državi. Širenjem stvarnog odlučivanja u okviru lokalne samouprave stvarale su se mogućnosti za ostvarivanjem onoga što se npr. u periodu između dva svjetska rata odražavalo u političkom geslu "preko samouprave do autonomije", a krajem osamdesetih i početkom devedesetih u jasnim zahtjevima za stvaranjem samostalne i nezavisne države, što se poslije osamostaljivanjem i obistinilo.

O začecima i nastanku lokalne samouprave u Sloveniji

Na teritoriju Slovenije može se o nastanku suvremenog zakonodavstva o lokalnoj samoupravi, dakle prava s tog područja, govoriti od 1849. godine dalje, kad je austrijski car potvrdio Privremeni zakon o općinama⁷ koji je bio na snazi maltene za sav današnji teritorij Slovenije. Na osnovi tog zakona, poznatog najviše po načelu odnosno odredbi da je temelj slobodne države slobodna općina, poslije su bile stvorene 'mjesne' općine i oblikovana njihova tijela.

U tom razdoblju možemo govoriti i o pojedinim začecima lokalne samouprave koji se pokazuju u elementima samostalnosti koje su dobili srednjovjekovni gradovi⁸, ali i u oblicima suradnje i povezivanja pri rješavanju pojedinih zadataka u župama⁹. O formiranju posebnih zaokruženih teritorijalnih

⁷ Provisorisches Gemeindgesetz, objavljen u Općem državnom zakoniku i vladnom listu Austrijskog Carstva (RGB), br. 170 iz g. 1849. Godine 1862. donijet je novi zakon, a pokrajine su u periodu 1864-1866. donijele i svoje zakone ("općinske redove").

⁸ O pravno-povijesnim vidicima autonomije srednjovjekovnih gradova vidi: Sergij Vilfan, Pravna zgodovina Slovencev, Slovenska matica, Ljubljana, 1961. str. 150-153; vidi i: Ernst Mayrhofer, Handbuch für den politischen Verwaltungsdienst in den im reichsrathe vertretenen Königreichen und Landern, Wien, 1896, str. 2.

⁹ U vezi sa župama možemo o začecima lokalne samouprave govoriti prije svega glede skrbi za upravljanje zajedničkim zemljištem, ali i glede položaja stariješina seoskih zajednica, tj. "župana". Više o tome vidi: Josip Gruden, Slovenski župani v preteklosti, Leonova družba, Ljubljana, 1916; Sergij Vilfan, Zgodovinska pravotvornost in Slovenci, Cankarjeva založba, Ljubljana, 1996.

jedinica prije g. 1850, kada su se formirale općine po zakonu koji je tada bio na snazi, možemo govoriti od nastanka katastarskih općina, a posebno od nastanka općina koje su ustanovili Francuzi u Ilirskim provincijama. Prve zaokružene teritorijalne jedinice bile su formirane kada se na zahtijev Josipa II. izradio popis zemljišta za potrebe oporezivanja i kad su se formirale porezne općine, na osnovi kojih je sastavljen katastar pa su ih zbog toga nazvali katastarske općine. Pri tome je karakteristično da je u Štajerskoj tih općina bile znatno manje nego u Kranjskoj. Tako je prosjek stanovnika u tim općinama u mariborskom okružju (232) bio jedanput manji nego u lju-bljanskom (511), novomeškom (413) ili postojnskom (541) okružju¹⁰. Poslije su komune, odnosno "merije" koje su u Ilirskim provincijama formirali Francuzi kao prvostupajnske upravne vlasti, bile znatno veće (2.000 do 2.500 stanovnika) jer su uključivale više katastarskih općina. Nakon odlaska Francuza Austrijanci su na tom području "francuske" općine zadržali kao glavne, a unutar njih formirali "podopćine", usporedljive s katastarskim općinama na područjima koja nisu bila pod francuskom vlasti.¹¹

Pri uvođenju "mjesnih" općina prema zakonu iz g. 1849, koje su se formirale do sredine 1850. godine, u nove općine bile su uključene u prosjeku dvije katastarske općine¹². Uzimajući u obzir sadašnji teritorij Slovenije, stanje u ono vrijeme bilo je sljedeće: u Kranjskoj je nastala 501 općina (g. 1866. njihov se broj smanjio na 348, a kasnije - unatoč prijedlozima i nastojanjima za smanjenje i čak donijetim odredbama u općinskom redu da općine samo iznimno mogu imati manje od 3.000 stanovnika - taj se broj povećao na 367); u Štajerskoj su u mariborskom okružju nastale 592 općine, a taj se broj kasnije neznatno povećao; u Koruškoj (gdje su općine bile sastavljene od više katastarskih općina) g. 1850. bilo je formiranih 7 općina, a poslije se taj broj povećao na 11; u Primorskoj u kotarskom glavarstvu Koper g. 1850. bile su 22 općine, a g. 1868. njihov je broj bio smanjen na 7; u pokrajini

¹⁰ Više o tome: Jože Žontar, *Struktura uprave in sodstva na Slovenskem od srede 18. st. do l. 1848*, Arhiv RS, Ljubljana, 1998, str. 135.

¹¹ Podatke o glavnim općinama i "podopćinama" za područje dežele Kranjske navodi Janko Polec u: *Kraljestvo Ilirija*. Savezna tiskara in knjižara, Ljubljana, 1925, str. 310-327.

¹² Više o tome: Jiri Klabouch, *Die Gemeindefelbsverwaltung in Östereiche 1848-1918*, Österreich Arhiv, Wien, 1968; Hofmann Friedrich, *Handbuch für Stadt- und Landgemeinde-amter in den im Reichsrate vertretenen Königreichen und Landern*, I. Band, Wien, 1911; Janko Polec, *Uvedba občin na Kranjskem l. 1849/1850*, *Zgodovinski časopis*, 1952-1953, Ljubljana, str. 686-728.

Goriška broj se općina sa 58 (g. 1850) povećao na 101 (g. 1866), unatoč zakonu po kojem su se male općine trebale udružiti; u Prekmurju gdje je svaka katastarska općina predstavljala jednu mjesnu općinu, g. 1850. na području kotarskih glavarstava Murska Sobota i Lendava nastalo je 165 općina. Na cjelokupnom (današnjem) teritoriju Slovenije u periodu od nastanka prvih općina do Prvog svjetskog rata ukupno je dakle bilo više od 1.200 općina (1.366 godine 1850; 1.264 nakon godine 1868; 1.216 pred početak Prvog svjetskog rata). Prosječan broj stanovnika u općini (nakon g. 1866) bio je 1.300 u pokrajini Kranjskoj, 630 u pokrajini Štajerskoj i 450 u Prekmurju.

Najkraće, prije g. 1918. za samoupravne je poslove postojala pokrajinska samouprava i na toj je razini postojao dvojni sustav uprave - državna uprava s jedne strane i uprava u okviru lokalne samouprave s druge strane. Na teritoriju Slovenije koji je pripadao austrijskom dijelu države bila je relativno široka pokrajinska samouprava; pokrajine (Kranjska, Štajerska, Koruška i Goriška) imale su naime pokrajinske sabore kao glavne nosioce pokrajinske autonomije u čijoj je nadležnosti bilo i pokrajinsko zakonodavstvo. Na nižim stupnjevima postojala je neka vrsta lokalne samouprave u okviru kotarskih odbora, kotarskih cestovnih odbora, kotarskih blagajni, zdravstvenih odbora, kotarskih školskih savjeta. Inače su kotari s kotarskim glavarima bili dio državne uprave, tj. prvog odnosno najnižeg stupnja organiziranosti državne uprave. Njihovo je značenje u odnosu prema općinama, koje su pri teritorijalnoj raspodjeli bile jedine "čiste" samoupravne lokalne zajednice s izabranim organima i obavljale prije svega zadatke "izvornog" općinskog djelokruga te pojedine zadatke "prenesenog" djelokruga, bilo određeno "malenošću" općina, što je prouzročilo da je kotarski glavar često odlučivao o poslovima koji su formalno bili u nadležnosti općina.

Lokalna samouprava i teritorijalna raspodjela u razdoblju između Prvog i Drugog svjetskog rata

Nakon nastanka Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca (1. prosinca 1918) u pogledu formiranja općina i propisa o njihovu djelovanju u Sloveniji nije došlo do bitnih promjena. Očigledno "beogradska" je vlast došla do zaključka da zatečenih mehanizama lokalne samouprave ne vrijedi mijenjati. U vrijeme donošenja Vidovdanskog ustava (28. lipnja 1921) tekle su rasprave

prvenstveno o tome kako i koje "jedinice" kao sastavne dijelove kraljevine formirati u državi. U Sloveniji su prevladavala očekivanja da će Slovenija u novoj državnoj tvorevini predstavljati etnički zaokruženu i relativno samostalnu jedinicu - pokrajinu. Ali u Ustavu kao "dekoncentrirane državne jedinice" i veće samoupravne lokalne jedinice utvrđene su oblasti, a za njihovo formiranje bilo je određeno da treba poštovati prirodne, socijalne i ekonomske okolnosti i da, prije svega, broj stanovnika ne smije biti veći od 800.000.

Za razliku od općina u kojima su izbori za članove općinskih odbora bili već u travnju i svibnju 1921, ustavna odredba o formiranju oblasti odnosno oblasne samouprave, uređene po izbornom načelu, ostvarena je tek nakon šest godina - godine 1927. Mada je vlada trebala dati prijedlog zakona o raspodjeli države na oblasti u roku četiri mjeseca, a narodna ga skupština donijeti u naredna tri mjeseca, ministarski je savjet (vlada) u travnju 1922. izdao Uredbu o podjeli zemlje na oblasti¹³. Tako dakle jedan od ključnih problema nije bio riješen parlamentarnim putem već, "diktatom" izvršne grane vlasti. Od tada Slovenija je bila podijeljena na Mariborsku i Ljubljansku oblast te općine, a ustavne odredbe o "kotarskim" (okrajnim) samoupravama nisu se obistinile. Treba naglasiti da su organi oblasne samouprave, nakon što je centralistički režim više od pet godina onemogućavao početak provođenja samouprave u oblastima, faktično počeli djelovati tek početkom 1927. godine¹⁴.

Sve od nastanka Kraljevine SHS u novonastaloj državi središnje državno-pravno pitanje bili su politički sukobi što su se odvijali u različitim oblicima i s različitom intenzivnošću i bili povezani s "centralističkim" odnosno "federalističkim" konceptima uređenja države. Sukobi su dostigli toliki opseg da je kralj Aleksandar 6. siječnja 1929. ukinuo Ustav i sebe proglasio nosiocem vlasti u državi. Glavna ideja te promjene bila je koncentracija imperijuma pri čemu je općina ostala jedina samoupravna jedinica. U istom je mjesecu kralj propisao i zakon o promjeni zakona o općinama i oblasnim samoupra-

¹³ Službene novine Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, 28. 4. 1922. br. 92, i Službeni list pokrajinske uprave za Sloveniju, 15. 5. 1922. br. 134/49.

¹⁴ Početak djelovanja Ljubljanske i Mariborske oblasti bio je jedan od najvažnijih rezultata anticentralističkih nastojanja i već sama činjenica da građani mogu nakon dužeg perioda neposredno birati svoje oblasne skupštine samoupravu je približila ljudima.

vama¹⁵ i time je bilo prekinuto dotadašnje relativno uspješno djelovanje oblasnih samouprava u Sloveniji (na osnovi tog zakona bile su raspuštene oblasne skupštine i oblasni odbori a obavljanje njihovih poslova preuzeli su od kralja imenovani komisari; uz to bili su razriješeni svi općinski organi te postavljeni novi, imenovani od "velikih župana"). Za djelovanja državne uprave i lokalne samouprave posebnog je značenja zakon o nazivu i podjeli Kraljevine na upravna područja (kralj ga je donio u listopadu 1929)¹⁶ koji je kraljevini dao ime Kraljevina Jugoslavija, a njegovim se odredbama "opća uprava vršila" po banovinama, kotarima i općinama. Time je bila uvedena nova jedinica - banovina¹⁷. Dravska banovina imala je sjedište u Ljubljani, a u nju su bile udružene dotadašnja Ljubljanska i Mariborska oblast, pa se prostirala (nakon što su g. 1931. u nju uključeni i kotari Črnomelj i Metlika) preko cijelog slovenskog teritorija u tadašnjoj Jugoslaviji.

I po Ustavu Kraljevine Jugoslavije iz g. 1931, koji je utvrdio centralističko uređenje države, banovina je bila predviđena kao jedinica za provođenje zadataka države (državne uprave) i kao samoupravna jedinica. Kako odredbe Ustava o banovini kao samoupravnoj jedinici nisu bile ostvarene, tako ni temeljni samoupravni organi - banovinsko vijeće (kao "predstavnički" samoupravni organ) i banovinski odbor (kao samoupravni izvršni organ banovine) - nisu bili ni formirani, što znači da banovina kao samoupravna lokalna jedinica nije zaživjela i da su organi banovine bili samo članovi u cjelovitom sustavu stroge hijerarhije državnih organa. To je vrijedilo i za kotare u kojima su poglavari (nakon g. 1929. načelnici) vodili "sve poslove opće uprave".

U periodu između dva rata došlo je do bitnih promjena u pogledu normativnog uređenja lokalne samouprave u općinama i na temelju toga i do promjena pri teritorijalnom formiranju općina. Prihvaćena su dva zakona: Zakon

¹⁵ Objavljen u Službenim novinama Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, br. 6, dana 6.1.1929, i u Službenom listu Ljubljanske i Mariborske oblasti, br. 5 od 17.1.1929

¹⁶ Službene novine Kraljevine Jugoslavije, br. 232 od 4.10.1929, i Službeni list Dravske banovine, br. 399/100 od 9.10.1929.

¹⁷ Po zakonskoj i kasnije i ustavnoj dikciji poslovi banovine dijelili su se na banske (u okviru državne uprave) i banovinske (samoupravne poslove u banovini). To razlikovanje vidi se i u imenima organa - "banovinsko vijeće" bio je najviši organ na području ostvarivanja samoupravnih funkcija banovina, a "bansko vijeće" banov savjetni organ. Prvi se temelji na izborima, pa stoga ima značaj samoupravnog organa (a Ustavom i zakonom predviđeno je i njegovo radno područje i nadležnosti), dok drugi predstavlja samo banov savjetni organ.

o općinama (g. 1933)¹⁸ i zakon o gradskim općinama (g. 1934)¹⁹. Godine 1921. u Sloveniji je bilo 1.227 općina²⁰ od čega 1.073 općina na području koje je bilo u okviru Kraljevine SHS i 154 općine²¹ na području koje je bilo u okviru Kraljevine Italije. U vrijeme popisa stanovništva 1931. godine²² na teritoriju tadašnje Dravske banovine bile su 1.072 općine, a na teritoriju koje je bilo u okviru Italije broj se općina smanjio (nakon komasacije u godinama od 1927. do 1928) na 62. Do najznačajnijih teritorijalnih promjena kao posljedica komasacije (udruživanja) općina došlo je g. 1933. na temelju Uredbe o spajanju općina u Dravskoj banovini²³ kada su nastale (zajedno sa četiri gradske općine) 362 općine. Promjene su se temeljile na zakonskim odredbama po kojima je općina morala imati najmanje 3.000 stanovnika i samo u iznimnim slučajevima manje. U periodu do Drugog svjetskog rata u Dravskoj banovini dogodile su se još neke promjene pri formiranju i u broju općina kojih je g. 1939. bilo 407²⁴. Uzimajući u obzir i općine koje su djelovale pod talijanskom vlašću, na sadašnjem teritoriju Slovenije prije Drugog svjetskog rata bilo je ukupno 469 općina.

Lokalne teritorijalne jedinice i komunalni sustav nakon Drugog svjetskog rata

Razdoblje Drugog svjetskog rata, kada je Slovenija bila okupirana od njemačkih, talijanskih i mađarskih vojnih snaga i kada se narodnooslo-

¹⁸ Službeni list kraljevske banske uprave Dravske banovine, br. 229/35 od 29.4.1933. Vidi i: Celzije Kavalieri, Komentar zakona o općinama, Narodne novine, Zagreb, 1933. U tom zakonu od posebnog su značenja odredbe o posebnim dijelovima općina, koje su proizlazile iz uvažavanja dotadašnje formiranosti općina i činjenice da su međusobno povezivale ljude, što ne bi vrijedilo posve napustiti. Novi je zakon zato predviđao da se skrb za posebna prava i koristi dijelova općina koje po svom položaju i veličini predstavljaju prirodne, međusobno ograničene jedinice povjeri "mjesnom zboru" tih dijelova i "mjesnom starješini".

¹⁹ Službeni list kraljevske banske uprave Dravske banovine, br. 37 od 22.8.1934. Zakon je predviđao raspodjelu većih gradskih općina na područja - kotare, na čelu kojih je bio službenik kojeg bi odredio predsjednik gradske općine a koji bi obavljao zadatke koje je bilo lakše obavljati za uže gradsko područje.

²⁰ Vidi rezultate popisa stanovništva u brošuri Definitivni rezultati popisa stanovništva od 31. siječnja 1921. godine, Sarajevo, 1932.

²¹ Vidi: Lavo Čermelj, Politično-upravna razdelitev Julijske krajine v razvojnem pregledu do 31. maja 1927, znanstveni zbornik *Luč*, Trst, 1927, str. 6-9; podaci o broju stanovništva u: Censimento della popolazione del Regno d'Italia al 1. dicembre 1921, III, Venezia Giulia, Roma, 1926.

²² Vidi: Definitivni rezultati popisa stanovništva od 31. marta 1931., Državna štamparija, Beograd, 1938.

²³ Službene novine Kraljevine Jugoslavije, br. 206 od 11.9.1933; Službeni list kraljevske banske uprave Dravske banovine, br. 73/877 od 12.9.1934.

²⁴ Vidi podatke u Splošnom pregledu Dravske banovine po stanju 1. srpnja 1939, Kraljevska banska uprava Dravske banovine, Ljubljana, 1939.

bodilačkim ratom počela izgrađivati i nova struktura vlasti, sa stajališta utvrđivanja teritorijalno-organizacijskog i sistemsko-pravnog uređenja na području lokalne samouprave specifičan je period. S jedne strane okupator je organizirao svoju "civilnu vlast", a s druge se strane počela izgrađivati i struktura vlasti u okviru narodnooslobodilačkog pokreta²⁵.

Ako je moguće pri prelasku iz austrougarskog uređenja lokalne samouprave na uređenje u Kraljevini SHS odnosno Kraljevini Jugoslaviji u nekom smislu govoriti o povezanosti i kontinuitetu, nakon Drugog svjetskog rata dolazi u tome do velikih promjena, vezanih za promjene društvenog i političkog sustava države, posebice u prvom poslijeratnom periodu uređenja po sovjetskom modelu vlasti. Nakon donošenja Ustava FLRJ i Ustava LR Slovenije te Općeg zakona o narodnim odborima²⁶ izgrađena je konstrukcija nove države s narodnim odborima na različitim stupnjevima²⁷. Kao upravno-teritorijalne jedinice Ustav je odredio mjesta, kotare, gradske četvrti i gradove, a kao organe državne vlasti u tim jedinicama narodne odbore.

Za poslijeratno je vrijeme karakteristično da je sve do početka primjene Ustava iz 1963. godine odnosno do 1965. godine (kada su kotari bili ukinuti) dolazilo do čestih promjena pri nastanku, promjenama i ukidanju lokalnih teritorijalnih jedinica, pa je s tog stajališta taj period moguće označiti kao period teritorijalne nestabilnosti. Što se teritorijalnih jedinica tiče, najprije se počelo s postupnim ukidanjem jedinica "trećeg stupnja" (okružja) a nakon toga i jedinica "drugog stupnja" (kotara), čime je nastala jednostupanjska lokalna samouprava s općinom kao jedinom kategorijom. Promjene se najbolje vide u vrsti, broju i veličini tih jedinica, od kojih su u razdoblju do 1965. godine stalno postojali samo kotari. U prvom poslijeratnom periodu kao teritorijalne jedinice postojala su mjesta (bilo ih je 1.583), kotari (28) i okružja (5). Naročito se dosta mijenjao broj mjesta - g. 1945. bilo ih je 1.583, godinu dana poslije 1.119 a 1948. godine 1.274. Okružja su bila

²⁵ Više o tome u knjizi Maksa Šnuderla: Zgodovina ljudske oblasti, Ljubljana, 1959.

²⁶ Službeni list FLRJ, br. 43/1946. Poslije su u Sloveniji donijeti zakoni: o općinskim narodnim odborima, o kotarskim narodnim odborima, o narodnim odborima gradova i gradskih općina, o izborima odbornika narodnih odbora (svi ti zakoni bili su objavljeni u Službenom listu NR Slovenije, br. 19 od 9.7.1952).

²⁷ Polazeći sa stajališta suvremene lokalne samouprave, možemo reći da su narodni odbori manjim dijelom bili institucija lokalne samouprave, a većim državni organi odnosno organi državne vlasti u lokalnim jedinicama s relativno niskom samostalnošću i izrazito podređeni višim organima.

ukinuta početkom g. 1947, a vlasti formirane 1949. godine djelovale su samo do početka 1951. godine.

Prijelomna je godina za teritorijalnu raspodjelu Slovenije bila 1952. kada je donijet zakon o podjeli NR Slovenije na gradove, kotare i općine²⁸. Tada je u Sloveniji (zajedno s glavnim gradom Ljubljanom, gradom Mariborom, gradom Celjem te sa 9 općina u okviru zone B Slobodnog Teritorija Trsta i okoline) bilo 386 općina i 19 kotara. Teritorijalna raspodjela Slovenije u to vrijeme u mnogočemu je bila slična prijeratnoj raspodjeli - tako su npr. granice općina samo ponegdje određene posve nanovo. Inače prijelomna godina u političko-teritorijalnoj podjeli jest g. 1955. koja važi kao godina uspostave nove općine - općine kao komune koja je predstavljala društveno-ekonomsku i političku zajednicu (bila je koncipirana kao jedinica vlasti i samouprave) u kojoj bi trebali biti najčvršće interesima povezani "proizvođači" i "građani". S gledišta komunalnog sustava za period od 1955. do 1963. godine (do donošenja novog Ustava) najkarakterističnije je da su se u stalnom procesu decentralizacije neprestano povećavale zakonske nadležnosti općina i da se broj općina (g. 1955. bilo ih je 130, g. 1960. bilo ih je 83, a 1964. godine 62) i kotara (sve do g. 1965. kada su ukinuti) smanjivao, a veličina se općina stalno povećavala.

Prema ustavima donijetim 1963. godine²⁹ općina je postala ustavna institucija koja je imala prava po samom ustavu i bila određena kao temeljni oblik društveno-političkog samoupravljanja u političkom sustavu države³⁰. Posebno je položaj općine kasnije odredio Ustav iz 1974. godine³¹, koji je, za razliku od Ustava iz 1963. godine, na prvom mjestu utvrdio samoupravni značaj skupština i tek nakon toga njihov značaj najviših organa vlasti u okviru prava i dužnosti općine. Općina je tako imala dvostruki značaj - bila je jedinica lokalne samouprave odnosno samoupravna lokalna jedinica (po tadašnjoj terminologiji: radnih ljudi i građana) i ujedno osnovna društveno-politička zajednica koja obavlja funkciju vlasti i u čijim je rukama bilo težište provođenja saveznih i republičkih zakona (tj. presumpcija nadležnosti općine).

²⁸ Službeni list NR Slovenije, br. 11 od 19. 4. 1952.

²⁹ Ustav SR Slovenije objavljen je u Službenom listu SR Slovenije, br. 10/63.

³⁰ Ustavni koncept općine kao komune već je od kraja šezdesetih bio uvelike kritiziran. Od slovenskih autora vidi naročito: Janez Šmidovnik, Konceptija jugoslovenske općine, Službeni list SRS, Ljubljana, 1970.

³¹ Ustav SR Slovenije objavljen je u Službenom listu SR Slovenije, br. 6/1974.

Sama takva koncepcija tražila je od općine da se orijentira na zadatke vlasti i zadatke koje je imala na području tadašnjeg sustava gospodarstva, a zane-marivali su se zadaci lokalnog značenja. Uz to važno je upozoriti na činjenicu da je obvezan konstitutivni element općine bila mjesna zajednica³² koja je zapravo predstavljala karakterističnu samoupravnu lokalnu jedinicu u kojoj su ljudi bili samoupravno organizirani i aktivni u obavljanju svakodnevnih djelatnosti nužnih za normalan život i po prirodi vezanih na uže područje - naročito zadaci na komunalnom i socijalnom području. Tako je u uvjetima komunalnog sustava mjesna zajednica bila primjer relativno uspješne prakse u djelovanju lokalne samouprave - građanima je bila najbliža, a po načinu djelovanja bila je slična klasičnoj općini. Kao neobvezne samoupravne jedinice građana mjesne zajednice bile su uvedene Ustavom iz 1963. godine a Ustavom iz 1974. postale su obvezatni konstitutivni dio općine. Te je godine u Sloveniji bilo 1.050 mjesnih zajednica, a poslije se njihov broj povećao i 1991. godine bilo ih je 1.173. U teritorijalnom su smislu te mjesne zajednice u mnogim slučajevima bile isto što u prošlosti općine odnosno gradovi nakon Drugog svjetskog rata. Ali mjesne zajednice ipak nisu mogle zamijeniti klasične općine, prije svega zato što zapravo nisu ni imale zakonima propisanih "izvornih" prihoda koji bi im omogućavali obavljanje lokalnih javnih poslova.

U periodu od 1965. do 1994. godine broj se općina u Sloveniji kretao između 60 i 65, a prosječna je općina imala preko 30 tisuća stanovnika i nešto preko 300 km² površine. Za sustav lokalne samouprave do 1994. godine bilo je karakteristično da je općina uglavnom obavljala državne poslove (naročito upravne), a u formalnom je smislu ujedno imala i relativno visok stupanj samostalnosti u odnosu prema državi te značajnu funkciju u gospodarstvu. Koncepcija općine kao neke vrste "smanjene države" dovela je do toga da je općina u načelu imala istu strukturu organa kao i republika (i skupština općine bila je formirana na isti način - vijeće mjesnih zajednica, vijeće udruženog rada i društveno-političko vijeće).

³² Više o tome vidi: Stane Vlaj, Mjesna zajednica u sistemu socialističnog samoupravljanja, Zajednica općina Slovenije, Ljubljana, 1984.

Formiranje općina nakon osamostaljenja Republike Slovenije

Nakon osamostaljenja Republike Slovenije donošenjem novog Ustava Republike Slovenije i Zakona o lokalnoj samoupravi³³ dana je osnova za uvođenje europski usporedljivog sustava lokalne samouprave. U usporedbi sa sustavima lokalne samouprave u drugim državama Europe Ustav Republike Slovenije ima neka specifična rješenja³⁴. Tako postavlja dosta jaku granicu između državne vlasti i lokalne samouprave i određuje da se u općini po pravilu obavljaju samo zadaci lokalne samouprave, a država može na nju prenijeti državne zadatke samo ako se općina s time složi - to zapravo znači da država mora o tome "pregovarati" sa svakom općinom posebice. A za šire samoupravne lokalne jedinice (pokrajine) karakteristično je da su predviđene kao dobrovoljni oblici povezivanja koje Ustav dopušta, a ne "naređuje" - nastaju na osnovi odluke odnosno sporazuma općina, a država u sporazumu s pokrajinama na njih prenosi određene poslove iz svoje nadležnosti.

Jedno od pitanja manje važnosti pri uvođenju novog sustava lokalne samouprave bilo je pitanje teritorijalnog formiranja novih općina, pri čemu se polazilo od spoznaje da su dotadašnje općine kao komune bile koncipirane prije svega kao osnovne društvene i gospodarske (i planske) jedinice tadašnjeg uređenja te jedinice za obavljanje dekoncentriranih zadataka države (državne uprave) i zato prevelike za provođenje uloge klasične općine. Kako između parlamentarnih stranaka pri formiranju novih općina nije bio postignut odgovarajući stupanj suglasnosti o diobi i broju općina, došlo je do brojnih zapleta. Nakon izvedenih referenduma na 340 referendumskih područja i rezultata koje faktično većinom nije bilo moguće uvažiti³⁵ nastalo je 147 općina (od toga 11 gradskih), u kojima su izbori za općinske savjete i za općinskog načelnika održani u prosincu 1994, a organi su bili konstituirani i počeli djelovati početkom 1995. godine. Godine 1998. formirano je još 45 općina, pa su tako sada u Sloveniji 192 općine,³⁶ od kojih je 96 s manje od

³³ Ustav Republike Slovenije objavljen je u Službenom listu Republike Slovenije, br. 33/91-I. a Zakon o lokalnoj samoupravi u br. 72/93, 6/94 - odl. US, 45/95 - odl. US, 57/94, 14/95, 20/95 - odl. US, 63/95, 73/95 - odl. US, 9/96 - odl. US, 39/96 - odl. US, 44/96 - odl. US, 26/97, 70/97, 10/98, 68/98 - odl. US, 74/98, 70/2000.

³⁴ Vidi: Franc Grad, Kriza uvajanja novega sistema lokalne samouprave, Podjetje in delo, br. 5-6/1994.

³⁵ Na 339 referenduma birači su se na samo njih 111 izjasnili za općinu na predloženom području.

³⁶ Zakon o ustanovitvi obćin ter o določitvi njihovih območij objavljen je u Službenom listu Republike Slovenije, br. 60/94, 69/94, 56/98, 60/98 i 75/98.

5.000 stanovnika. Mada po zakonu broj stanovnika u općini ne smije biti manji od 5.000 osim u iznimnim slučajevima (iz zemljopisnih, pograničnih, narodnostnih, povijesnih ili gospodarskih razloga), ta je iznimka faktično postala pravilo. Činjenica je da u parlamentu (ni 1994. ni 1998. godine) nije postignuta suglasnost u pogledu pristupa uspostavljanju novih općina. Tako i danas, naročito iz mjesnih zajednica,³⁷ dolaze prijedlozi za formiranje novih općina.

Samoupravne lokalne zajednice i teritorijalizacija državne uprave

Da bi mogle normalno obavljati poslove javnog značaja, sve su moderne države podijeljene na osnovne jedinice lokalne samouprave - općine. Ako su općine sastavni dio strukture svakog sustava lokalne samouprave, to za šire samoupravne lokalne zajednice nužno ne vrijedi, premda u većini država i one postoje. Slovenija je trenutačno u tom pogledu iznimka jer njezin mehanizam upravljanja s jedne strane čine središnji organi i njihove dekoncentrirane ispostave (upravne jedinice),³⁸ a s druge strane samo općine.

Iz brojčanog pregleda općina u Sloveniji u pojedinim razdobljima u prošlosti očite su velike oscilacije: 1850. godine bilo je 1.366 općina, 1868. g. 1.264, 1.216 općina prije Prvog svjetskog rata, 1.227 općina g. 1921, 1.134 općine g. 1931, 424 općine g. 1933, 469 općina g. 1939, 1.274 mjesta g. 1948, 386 općina g. 1952, 130 općina g. 1955, 83 općine g. 1964, 60 općina od g. 1966. do g. 1980, 65 općina g. 1980, 62 općine g. 1989, 147 općina g. 1994, 192 općine od g. 1998. nadalje. Ako pogledamo današnju diobu na općine, u njoj možemo vidjeti i povijesni utjecaj. Prema broju stanovnika najveće su općine na području nekadašnjih Ilirskih provincija, nešto manje na području koje je bilo u okviru pokrajine Štajerske i najmanje na području koje je u

³⁷ Većina je općina u skladu sa svojim statutima podijeljena na uže dijelove (mjesne i seoske zajednice ili zajednice četvrti). Pritom se nameće usporedba s prošlošću koja pokazuje da je unutarnju diobu općine zakonodavstvo predviđalo i u prošlosti i to je dakle neka vrsta ustaljenosti (mjesne zajednice poznavali smo prije uvođenja novog sustava lokalne samouprave: prema zakonu iz 1933. godine dijelovima je općina mogla biti povjerena skrb za rješavanje pojedinih pitanja preko mjesnog zbora i mjesnog starješine; i u općinskim su redovima iz razdoblja Austro-Ugarske bile odredbe o osiguravanju primjerenoga zastupstva odnosno organiziranosti dijelova općina).

³⁸ Bez obzira na to jesu li oblikovane veće samoupravne lokalne zajednice, u svim državama postoje "teritorijalne jedinice" na čijem području država organizira provođenje zadataka s područja svoje vlasti. Za te je jedinice karakteristično da su u najviše slučajeva, u usporedbi s općinama, organizirane za veća područja, a njihovo oblikovanje i djelovanje slijedi načelo dekoncentracije.

prošlosti pripadalo Ugarskoj. Razvoj u prošlosti pokazuje cikluse promjena, ali osim toga postoje i neke "stalnice". Tako npr. određene teritorijalne jedinice postoje na istim područjima gotovo kroz cijelu svoju povijest, a to upućuje na nekakve unutarne, objektivne razloge - tako npr. neka naselja (s okolnim manjim naseljima koja im gravitiraju imaju gotovo cijelo vrijeme isti teritorijalno-pravni status, ali različita imena.

Pogled u prošlost kazuje da teritorijalne reorganizacije pri izvođenju dekoncentriranih zadataka države nisu bile tako česte i tako različite kao u slučaju samoupravnih lokalnih jedinica³⁹. Tako je sve od sredine prošlog stoljeća pa do Drugog svjetskog rata na području današnje Slovenije bilo od 25 do 30 kotara. Štoviše, i nakon nastanka nove (socijalističke) države poslije Drugog svjetskog rata kotari su ostali gotovo isti. Promjene su nastupile 1955. godine kada se broj kotara smanjio na 19 i počeo se utvrđivati položaj novih općina (njihov broj se u toj godini sa 386 smanjio na 130) kao ključnih jedinica za provedbu državnih poslova na lokalnoj razini. Od 1965. (tada su bili ukinuti kotari) pa sve do 1994. godine, kada su bile ustanovljene općine u novom ustavnopravnom uređenju, broj se općina kretao između 60 i 65. Dekoncentrirani poslovi države izvodili su se, možemo ustvrditi, u istim "jedinicama" (sada se zovu "upravne jedinice") i nakon uvođenja novog sustava lokalne samouprave i ustanavljenja 147 i kasnije 192 općine. Odatle je razvidno da je država u prošlosti, uvjetno rečeno, s mnogo "većom lakoćom" ustanovljavala odnosno dopuštala ustanovljavanje i mijenjanje teritorijalnog opsega općina negoli je to vrijedilo za formiranje jedinica za izvođenje njezinih zadataka iz prenesenog djelokruga državne uprave, gdje je više uvažavala načela i kriterije upravno-organizacijske racionalnosti.

³⁹ Karakteristično za te ("upravne") jedinice jest i to da su teritorijalno stabilne, zasigurno mnogo više od općina. Država naime mora provoditi neke zadatke čija organizacija i izvođenje ne mogu biti prepušteni trenutačnim željama (koje se mijenjaju) i nastojanjima za takvim ili onakvim oblikom jedinica, jer se radi o zadacima za čije su izvođenje potrebna primjerena stručna znanja i razumijevanje načela zakonitosti djelovanja - posebice onda kada se odlučuje o pravima, dužnostima i pravnim koristima državljana pri odlučivanju o upravnim stvarima.

Uspostava pokrajina - najzahtjevnije pitanje budućeg dograđivanja sustava lokalne samouprave u Sloveniji

Čini se da će uspostava širih samoupravnih lokalnih jedinica - pokrajina⁴⁰ biti najzahtjevnije pitanje budućeg dograđivanja sustava lokalne samouprave u Sloveniji, i to naročito zbog toga što slovenski Ustav ne utvrđuje pokrajine kao "obvezatne", nego kao dobrovoljne zajednice čiji se nastanak prepušta općinama i zavisi od njihove samostalne odluke o povezivanju. Na osnovi činjenice da su pokrajine ustavna kategorija, u pripremi je zakonodavstvo⁴¹ koje bi trebalo omogućiti njihovo ustanovljavanje i uspješno djelovanje - a uz važeći ustavni tekst zakonom će biti moguće utvrditi prije svega postupke odnosno pridonijeti sredenosti pri nastanku i djelovanju pokrajina, oblikovanju njihovih organa, kriterijima za prijenos nadležnosti itd. Dosadašnja iskustva djelovanja općina u novom sustavu lokalne samouprave upućuju na to da će "dobrovoljno" povezivanje i dogovaranje teško postati dovoljno čvrstim temeljem za formiranje pokrajina koje bi imale značajne vlastite i od države te općina prenesene nadležnosti i tomu primjerena financijska sredstva. U obzir valja uzeti i činjenicu da novi sustav lokalne samouprave djeluje tek relativno kratko vrijeme, pa još nije sazrijelo saznanje o potrebi formiranja i usklađivanja interesa na širim zaokruženim područjima. Kako su i stajališta parlamentarnih političkih stranaka o formiranju pokrajina različita, tako nema ni jedinstvene "političke motivacije".

Činjenica je da je u Sloveniji ustanovljavanjem općina obavljena dioba na osnovnoj razini, a formiranje pokrajina, sukladno Ustavu, prepušteno je "spontanom i dobrovoljnim" odlukama općina⁴². Uz to potrebno je upozoriti na realnu činjenicu: što je više općina, to je potrebija šira samoupravna lokalna jedinica (pokrajina), ali u tom je slučaju do nje i teže doći jer je potrebno više usklađenih odluka⁴³. Tome treba dodati da mnogi još nisu došli

⁴⁰ Više o tome vidi u Zborniku radova: Regionalizam u Sloveniji. Službeni list RS. Ljubljana, 1998, i u brošuri: Pokrajine u Sloveniji. Služba Vlade RS za lokalnu samoppravu, Ljubljana, 1999.

⁴¹ Prijedlog zakona o pokrajinama s tezama za normativno uređenje objavljen je u: Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije, br. 26 od 16.4.1998.

⁴² Iz toga proistječe (prema Ustavu) da za djelovanje države i ostvarivanje javnih interesa u okviru lokalne samouprave uspostava pokrajina nije od tolikog značenja da bi bila ustavom zakonodavcu "zapovijedena".

⁴³ Postavlja se i realno pitanje u čijem je neposrednom interesu nastanak pokrajina. Općine bi time vjerojatno "izgubile" poneke svoje nadležnosti te mogućnost neposrednog odlučivanja - iz tog razloga iz uskih lokalnih pa čak osobnih interesa neće htjeti oslabljivanje vlastitog položaja i zato će se i teško odlučiti za "ulazak" u pokrajinu koja ne

do saznanja da što je više malih općina, to je jači centralizam, a ne obratno. Za europske je države karakteristična raznolikost međuopćinske saradnje i organizacijskih oblika vezanih za to. Tako se problemi vezani za izvršavanje brojnih zadataka, nadležnosti, javnih službi ... u malim općinama te problemi koji po svojoj prirodi zahtijevaju rješavanje na većem području rješavaju pomoću najraznovrsnijih oblika međuopćinskog povezivanja i suradnje. Uz spoznaju da se više puta uspješnije i jeftinije izvode projekti zajednički većem broju općina i u Sloveniji se počela uspostavljati međuopćinska suradnja, ali ipak u mnogo manjoj mjeri negoli bi to bilo potrebno. Može se očekivati da će općine u budućnosti sve više dolaziti do spoznaje o korisnosti raznih oblika međuopćinske saradnje, a povezivanju na širem području može znatno pridonijeti sustav financiranja odnosno osiguravanja državnih sredstava za regionalne projekte i skladan regionalni razvoj. Povezivanje radi realnih potreba, boljih mogućnosti rješavanja zajedničkih problema širih zaokruženih područja, efikasnije upotrebe proračunskih sredstava (općinskih i državnih) te sredstava europskih strukturnih fondova - realna je osnovica koja će s vremenom dovesti i do nastanka pokrajina kao posebno institucionaliziranih širih samoupravnih lokalnih jedinica. Ali prije toga bit će potrebno općine međusobno jače povezati raznim regionalnim projektima u okviru razvojne politike države pri rješavanju problema skladnog regionalnog razvoja. Osnove su u zakonu⁴⁴ koji je donijet 1999. godine. U narednom će razdoblju jedan od najbitnijih zadataka države biti osigurati pripremu i ostvarivanje regionalnih razvojnih programa i za to osigurati i dovoljna državna sredstva.

Potreba kompleksnog i konceptualnog pristupa

Lokalna samouprava jedan od osnovnih stupova demokratskog političkog uređenja i područje gdje se isprepleću politički, pravni, povijesni i drugi elementi. Za svaku je promjenu (pa i za buduće dograđivanje) sustava lokalne samouprave stoga potrebno osigurati planiranje i usklađivanje, a teritorijalni

bi bila točno po njihovoj mjeri. U obzir treba uzeti i činjenicu da općine često - zbog međusobnih sukoba pri rješavanju problema - više vole surađivati neposredno s ministarstvima i drugim državnim organima. S druge strane, i za državu, a prije svega za državne upravne organe (ministarstva), važi da nerado "dobrovoljno" prepuštaju nadležnosti i time utjecaj na rješavanje problema te raspoređivanje javnih sredstava.

⁴⁴ Zakon o spodbujanju skladnoga regionalnoga razvoja, Službeni list Republike Slovenije, br. 60/99.

je element samo jedan od elemenata koji utječu na kvalitetu djelovanja samoupravnih lokalnih zajednica. Mnogi ljudi misle ili su čak uvjereni (što često proizlazi iz njihova trenutnog osobnog položaja i interesa) da je glavni problem lokalne samouprave u "formalnom" utvrđivanju i promjenama samoupravnih lokalnih jedinica i nisu spremni prihvatiti da se "samo" novom teritorijalnom diobom odnosno uspostavom općina i pokrajina ne rješavaju glavni problemi djelovanja lokalne samouprave. Bit uspješnog djelovanja ponajprije je u poslovima i nadležnostima te u osiguranju stabilnog, preglednog i razviku usmjerenog sustava financiranja kao i u sredenom i učinkovitom djelovanju općinskih i drugih organa, a ne prvenstveno u stalnom mijenjanju veličine i broja općina, a ubuduće i pokrajina. Prevelike oscilacije pri ustanovljavanju i ukidanju općina i većih samoupravnih lokalnih zajednica ne omogućuju izgradnju stabilnog sustava koji je zbog stalnih promjena i nemoguće (nema za to vremena) uspostaviti, jer se nove jedinice na početku djelovanja neko vrijeme bave u prvom redu same sobom, a stalne promjene te "atmosfera" koja ih prati uzrokuju potrebu za stalno novim promjenama⁴⁵. Osim toga, zajednice koje uredno i na predvidljiv način djeluju duže vrijeme stanovnici upoznaju i razumiju njihovo djelovanje te se im prilagođavaju i prihvaćaju, a svojim prijedlozima i kritikama utječu i na poboljšanje njihova djelovanja. Zbog toga ne iznenađuje što je karakteristično za samoupravne lokalne jedinice u europskim državama da se ne mijenjaju tako često, a kada se već mijenjaju, to se čini nakon temeljitih i dugotrajnih priprema po dogovorenom konceptu. U tom je smislu razvoj formiranja teritorijalnih jedinica u Sloveniji nakon Drugog svjetskog rata i nakon osamostaljenja drugačiji.

Polazeći sa stajališta realnih očekivanja, možemo za uspostavu novog sustava lokalne samouprave u Sloveniji u posljednjim godinama ustanoviti da je - uprkos relativno kratkom vremenu, brojnim poteškoćama i problemima na početku uvođenja - zaživio i da su se nove općine "primile". Uz mnoge izmjene i dopune početnog zakonskog uređenja došlo je do: s Europom usporedivih rješenja u pogledu općinskih organa, njihovih nadležnosti i odnosa; uređenja u kojem općine u odnosu prema državi imaju pravno osiguran status pa je mogućnost "posezanja" države manja nego u mnogim drugim

⁴⁵ Činjenica je da je područje primamog značenja za izvođenje zadataka državne uprave i lokalne samouprave i da teritorijalna oblikovanost neposredno utječe na organiziranje provođenja djelatnosti. Za uspostavu odgovarajućih načina odlučivanja te organizaciju učinkovite uprave i javnih službi potrebna je barem osnovna "teritorijalna stabilnost".

državama u Europi; stanja u kojem nove općine imaju mnogo više nadležnosti pri uređivanju lokalnih poslova javnog značenja nego na početku djelovanja a zakonima na određenim područjima još ih dodatno dobivaju; relativno stabilnog sustava financiranja općina itd. S druge strane u tom se vremenu pokazalo koja će se pitanja trebati razriješiti, kao npr.: prijenos pojedinih državnih poslova i nadležnosti na općine; ustanovljavanje pokrajina s odgovarajućim nadležnostima i osiguranim finacijskim izvorima; dogradnja sustava financiranja općina ...

U budućim odlukama u pogledu dograđivanja teritorijalne oblikovanosti samoupravnih lokalnih zajednica u obzir će trebati uzeti prije svega:

- načelo konceptualnog pristupa, koje uključuje uvažavanje ustavnih i zakonskih odredaba,
- ▷ načelo kompleksnosti, što znači uvažavanje svih činitelja koji utječu na konkretnu teritorijalnu raspodjelu;
- potrebu za usklađenosti s predviđenom teritorijalnom i sadržajnom reformom državne uprave;
- da je za tako važne odluke potrebno postići saglasnost političkih stranaka o načelima izmjena i dograđivanja.

LOCAL SELF-GOVERNMENT IN SLOVENIA - TERRITORIAL STRUCTURES

Summary

There is a uniform standpoint that local self-government is an essential element of democratic order, but there are significant differences in its implementation in particular countries which are also evident in the territorial structure of local self-government units.

In Slovenia, in different periods in the past (after 1849 when the first legislation in this area was passed within Austria-Hungary) there were great differences with regard to the kind and number of local self-government units. Thus before the First World War there were more than 1,200 municipalities, and in the period between the two world wars in the Slovenian part of the Kingdom of Yugoslavia (particu-

larly after the land consolidation in the Drava Province (Banovina) in 1933) the number of municipalities was considerably reduced - to 362 (after the land consolidation in 1926 and 1927). The number of municipalities which were at that time within the Kingdom of Italy was also reduced - to 62 municipalities. After the Second World War, the number of municipalities, that is localities which were organized according to the world model of government, was significantly increased. After the establishment of the "socialist community" as a commune, which represented a specific "socio-political and economic community" in the socialist self-management system of that time and whose tasks were primarily to carry out deconcentrated state activities, the number of municipalities was considerably decreased (in 1952 to 370, in 1955 to 130 and in 1965 to 62).

After the recognition of the Republic of Slovenia as an independent state (in 1991), foundations for the introduction of the system of local self-government comparable to Europe were established by passing the new Constitution and the Local Self-government Act, as well as other regulations (and later also by ratification of the European Charter of Local Self-government). It has been shown that in Slovenia, like in other countries, according to the political (but also the professional) point of view, municipalities have to be large enough in order to perform local activities efficiently and economically and ensure a high standard of public services, but at the same time small enough in order to enable citizens to cooperate more closely in pursuing their interests and offer them a possibility to influence decisions. After new municipalities (147 of them in 1994 and 45 more in 1998) have been established, it can be said that the new system of self-government has started operating properly.

The most complex issue of developing the system of local self-government in Slovenia will be the establishment of larger local self-government units - provinces. Among other things, because the Constitution contains a specific provision according to which provinces are established on the basis of independent orientation of municipalities, which voluntarily associate in order to regulate and perform local activities of wider significance.

Key words: local self-government, territorial structures, organization in the past, provinces