

Kaj je pokrajina

GORAZD TRPIN & INGRID KOVŠCA PUŠENJAK

Povzetek Po dobrih dvajsetih letih se je znova razvnela razprava o uvedbi pokrajin v slovenski sistem družbenega upravljanja. Pri tem pa se dogaja, da razpravljalci zelo pogosto ne vedo, kaj pravzaprav pokrajina je, zato bomo v tem prispevku poskušali opredeliti nekatere temeljne pojme, katerih poznavanje bi lahko omogočilo bolj poglobljeno pa tudi racionalno razpravo o pokrajinah in načinih njihove uvedbe v obstoječi slovenski upravni sistem. Pokrajina je v prvi vrsti družbeni sistem in je kot taka družbeni pojav. Kot vsak družbeni sistem jo sestavlja mreža medsebojnih odnosov med njenimi člani, ki tvorijo njen substrat. Pri tem se lahko člani družbenega sistema menjajo, družbena razmerja med njimi pa ostajajo nespremenjena, seveda v njihovi sistemski dinamiki.

Ključne besede: • pokrajina • družbeni sistem • normativni sistem • ustanovitev

NASLOV AVTORJEV: dr. Gorazd Trpin, profesor, Inštitut za upravno pravo Ljubljana, Lampetova ulica 11, 1000 Ljubljana, Slovenija, epšta: gorazd.trpin@gmail.com. mag. Ingrid Kovšca Pušenjak, Inštitut za avtorsko pravo, Kolodvorska 7, 1000 Ljubljana, Slovenija, epšta: info@iap.si.

<https://doi.org/10.4335/978-961-6842-97-6.9> ISBN 978-961-6842-97-6 (pdf)

© 2020 Inštitut za lokalno samoupravo Maribor

Dostopno na <http://www.lex-localis.press>.



© Avtor(ji). Imetnik licence: Inštitut za lokalno samoupravo Maribor. Distribuirano pod pogoji licence Priznavanje avtorstva-Nekomercialno 4.0 Mednarodna (CC-BY-NC 4.0), ki dovoljuje deljenje v nekomercialne namene pod pogoji priznanja avtorstva.

What is a Region

GORAZD TRPIN & INGRID KOVŠCA PUŠENJAK

Abstract It took somewhat more than twenty years to re-ignite the debate on the introduction of regions into the Slovenian system of social governance. What happens here is that debaters often don't know what a region actually is, which is why this article will attempt to define some fundamental concepts, which might enable a more in-depth as well as a rational debate about regions and methods of their introduction into the existing Slovenian administrative system. First of all, a region is a national system and as such is a social phenomenon. Like every social system, it is composed of a network of mutual relationships among its members, which form its substrate. In the process, members of the social system may change, while social relationships between them remain the same, of course, in their system dynamics.

Keywords: • region • social system • normative system • establishment • Slovenia

CORRESPONDENCE ADDRESS: Gorazd Trpin, Ph.D., Assistant Professor, Institute for Administrative Law Ljubljana, Lampetova ulica 11, 1000 Ljubljana, Slovenia, email: gorazd.trpin@gmail.com. Ingrid Kovšca Pušenjak, MSc., Copyright Law Institute, Kolodvorska 7, 1000 Ljubljana, Slovenia, email: info@iap.si.

<https://doi.org/10.4335/978-961-6842-97-6.9> ISBN 978-961-6842-97-6 (pdf)

© 2020 Institute for Local Self-Government Maribor

Available online at <http://www.lex-localis.press>.



© The Author(s). Licensee Institute for Local Self-Government Maribor. Distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 license (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>), which permits use, distribution and reproduction for non-commercial purposes, provided the original is properly cited.

1. Uvod

Po dobrih dvajsetih letih se je znova razvnela razprava o uvedbi pokrajin v slovenski sistem družbenega upravljanja. Pri tem pa se dogaja, da razpravljalci zelo pogosto ne vedo, kaj pravzaprav pokrajina je, zato bomo v tem prispevku poskušali opredeliti nekatere temeljne pojme, katerih poznavanje bi lahko omogočilo bolj poglobljeno pa tudi racionalno razpravo o pokrajinah in načinih njihove uvedbe v obstoječi slovenski upravni sistem.

2. Pokrajina kot družbeni sistem

Pokrajina je v prvi vrsti družbeni sistem in je kot taka družbeni pojav. Kot vsak družbeni sistem jo sestavlja mreža medsebojnih odnosov med njenimi člani, ki tvorijo njen substrat. Pri tem se lahko člani družbenega sistema menjajo, družbena razmerja med njimi pa ostajajo nespremenjena, seveda v njihovi sistemski dinamiki.

Kot vsak sistem ima tudi družbeni sistem svoje relevantno okolje. Pri družbenih sistemih se njihovo relevantno okolje nahaja v štirih koncentričnih krogih. Prvi najbližji koncentrični krog je zavest članov družbenega sistema. To okolje je izjemno pomembno za kohezivnost družbenega sistema zato se vsak takšen sistem trudi za čim večjo vključitev zavesti svojih članov v sistem.

Če to dejstvo apliciramo na vprašanje ustanavljanja pokrajin, potem vidimo, da gre v tem primeru v prvi vrsti za zavest o skupni pripadnosti. Ta zavest je v Sloveniji izjemno močna in je pogojena z zgodovinskim razvojem ter razvojem kulturnih značilnosti posameznih območij in njihovih prebivalcev. Ta zavest gre tako daleč, da jo posamezniki praviloma nosijo s seboj tudi v primeru, ko takšen družbeni sistem zapustijo, na drugi strani pa jim pripadniki drugih družbenih sistemov pripisujejo določene karakterne in vedenjske značilnosti. Tako lahko Primorec ali Štajerec, ki živita v Ljubljani, lahko še vedno ohranita svojo zavest o pripadnosti Primorski ali Štajerski, pri čemer v številnih primerih uporabljata celo posebnosti svojega jezika. Ta zavest lahko sicer z dolgoletnim bivanjem izven družbenega sistema do neke mere zbledi, vendar v končni posledici nikoli ne preneha.

Drugi koncentrični krog relevantnega okolja družbenega sistema sestavljajo družbena razmerja, v katera vstopajo njegovi člani v okviru drugih družbenih sistemov. Tako na primer posamezen pripadnik določenega družbenega sistema hodi na delo v drug družbeni sistem in vstopa v mrežo njegovih družbenih razmerij. To dejstvo mora osnovni družbeni sistem upoštevati in se na eni strani prilagajati temu dejstvu, na drugi strani pa se tudi truditi, da to okolje čim bolj vključi v lastno sistemsko strukturo.

Tretji koncentrični krog predstavljajo institucije, v katere se vključujejo člani določenega družbenega sistema. Te institucije se lahko nahajajo znotraj družbenega sistema ali pa tudi izven njega. Bistvo tega okolja je v tem, da institucije ustvarjajo

lastne standardizirane vzorce ravnanja, katerim se morajo posamezniki prilagajati, kar zopet povratno vpliva na sam družbeni sistem. Velike in močne institucije v določenem družbenem sistemu lahko predstavljajo celo določene kulturne in vedenjske vzorce, ki močno vplivajo na sam družbeni sistem. Tako se lahko na primer v določenem kraju pojavi novo veliko podjetje, ki zelo močno vpliva na vsakodnevno življenje pripadnikov določenega družbenega sistema ali pa to življenje celo spremeni.

Četrty koncentrični krog relevantnega okolja je fizično okolje. To okolje je danost in je v veliki meri nespremenljivo, razen toliko, kolikor ga lahko sodobna tehnologija do neke mere spreminja. To okolje izjemno močno vpliva na samo oblikovanje družbenega sistema, saj lahko nepremostljive ali težko premostljive fizične ovire onemogočajo stike med ljudmi in s tem nastanek družbenega sistema. Tako na primer prebivalci dolin, ki so jih ločevale visoke in težko prehodne gore niso mogli vzpostaviti tesnejših medsebojnih stikov in na ta način oblikovati tesnejšega družbenega sistema.

V vso to okolje pa danes vstopa še sodobna informacijska tehnologija, ki daje možnost drugačnega povezovanja posameznikov kakor v preteklosti. Kakšen bo ta razvoj v bodočnosti je sicer težko predvideti, vsekakor pa je zelo verjetno, da se bodo močno spremenila navedena relevantna okolja in tudi sama postala eno izmed njih. V tem trenutku za oblikovanje pokrajin v Sloveniji še nima odločilnega pomena, vendar pa jo bo pri oblikovanju pokrajin kljub temu treba do neke mere upoštevati.

Pokrajine v Sloveniji kot družbeni sistemi in s tem družbeni pojavi torej že obstajajo in jih ni treba na novo ustanavljati. Težava je samo v tem, da je tako kot pri večini družbenih sistemov, zelo težko določiti njihove natančne meje ter tudi vsebino razmerij, ki se odvijajo znotraj njih. Glede na to, je za ustanovitev pokrajin potrebno narediti naslednji korak, to pa je ustanovitev pokrajin kot normativnih sistemov.

3. Pokrajina kot normativni sistem

Normativni sistem za razliko od družbenega sistema ni družbeni pojav ampak je normativni pojav. To pomeni, da ne nastaja in obstaja sam po sebi, ampak je stvaritev človekovega znanja in hotenja. Normativni sistem je namreč skupek pravil ravnanja, ki določajo standardizirane vzorce ravnanja v okviru družbenega sistema. Pri tem pa mora upoštevati dejanske vzorce ravnanja, ki že obstajajo v družbenem sistemu, sicer lahko izvaja nasilje nad dogajanjem v družbenem sistemu. Do neke mere seveda lahko ta ravnanja tudi spreminja in usmerja drugače, vendar to le v omejeni meri, saj v nasprotnem primeru ne more učinkovati ali pa lahko pripelje celo do disfunkcionalnosti celotnega družbenega sistema. To je osnovno vodilo, ki ga moramo upoštevati pri ustanavljanju pokrajin kot normativnih upravnih sistemov.

Glede na to je jasno, kako je treba postopati pri ustanavljanju pokrajin. Kot prvo jih je treba teritorialno zamejiti, sicer lahko normativni sistem deluje samo na območju, ki je točno določeno. Tako seveda ni bila odveč razprava o geografski teritorialni členitvi

Slovenije, vendar za določitev teritorija pokrajin ni dovolj samo geografska členitev, ampak je treba pri tej členitvi upoštevati vse navedene elemente relevantnega okolja družbenih sistemov. Prvi takšen element je seveda navedena zavest o skupni pripadnosti, ki bo imela pri uvajanju pokrajin izjemno močno vlogo. Ta vloga bo lahko celo iracionalna, vendar jo bo treba kljub temu upoštevati, mogoče včasih na račun drugih bolj racionalnih elementov. Ravno tako bo treba upoštevati tudi druge dele relevantnega okolja in jih primerno vključevati v oblikovanje novega upravnega sistema. Poleg tega pa bo treba upoštevati tudi izsledke moderne upravne znanosti, ki do sedaj v razpravi niso prišli dovolj do izraza. Uvedba pokrajin torej pomeni oblikovanje novega upravnega sistema, ki ga bo treba primerno umestiti v obstoječe upravne sisteme.

Danes obstajata v Sloveniji dva tipa upravnih sistemov in sicer je to država kot centralni upravni sistem ter občine kot lokalni upravni sistem. Pokrajine morajo torej najti mesto znotraj teh dveh sistemov, pri čemer je treba natančno določiti njihova medsebojna razmerja.

Pri umeščanju pokrajin med navedene obstoječe upravne sisteme se največkrat govori o decentralizaciji. Decentralizacija upravnih sistemov pomeni prenos njihovih temeljnih funkcij ali njihovega dela s centralnega upravnega sistema na njegove pod sisteme, medtem ko centralizacija pomeni enak proces v nasprotni smeri. Pri uvajanju pokrajin gre za oba procesa, saj se bodo nekatere funkcije prenesle s centralnega upravnega sistema na pokrajine, istočasno pa se bodo nanje prenesle tudi nekatere funkcije z lokalnih upravnih sistemov. Pri tem je treba izhajati iz dejstva, da ima vsak upravni sistem tri systemske funkcije in sicer odločanje, izvrševanje in nadzor. Pri decentralizaciji oziroma centralizaciji se torej prenašajo na pokrajine te funkcije dosedanjih upravnih sistemov oziroma samo deli teh funkcij. Bistvena pri tem je funkcija odločanja, saj ta funkcija na ravni pokrajine predstavlja njihovo originarno pristojnost in s tem novo kvaliteto v celotni strukturi upravnih sistemov. Ta prenos se izvrši (podobno kot se je izvršil pri občinah) z zakonskim pooblastilom, s katerim se na pokrajino prenesejo določene naloge, katere izvaja do neke mere neodvisno od drugih upravnih sistemov. Uvedba pokrajin torej pomeni prenašanje teh funkcij nanjo, zato je treba izvesti natančno analizo, v kolikšni meri se lahko posamezne od teh funkcij prenesejo na pokrajino. Pri tem je treba zopet izhajati iz pokrajine kot družbenega sistema, saj funkcija odločanja pomeni odločanje o interesih. Ti pa se v družbenem sistemu oblikujejo na določeni ravni, v odvisnosti od različnih dejavnikov, zato je treba pri uvajanju pokrajin poiskati tisto raven, ki ustreza oblikovanju interesov na ravni pokrajine. To pomeni, da je treba pri prenosu odločanja pretehtati vsak prenos v tej luči, kar velja seveda tudi za prenos odločanja z nižjih ravni na raven pokrajine.

Kar zadeva prenos funkcije izvrševanja obstaja več možnosti. Prva možnost je ta, da pokrajina neposredno sama izvršuje svoje odločitve, tako kot jih danes izvršujejo občine. Druga možnost pa je, da se preko strukture pokrajinskega upravnega sistema izvršujejo tudi odločitve centralnega upravnega sistema. To pomeni, da bi sedanje

naloge upravnih enot izvajale pokrajinske uprave, pri čemer imamo že izdelan celoten normativni sistem za takšen prenos, ki pa zaradi neuresničitve predvidenega prenosa izvrševanja pristojnosti z države na občine, ni nikoli zaživel.

V zvezi s funkcijo nadzora ni potrebna nobena sprememba, saj se bo ta odvijal v okviru obstoječega sistema ustavnosti in zakonitosti.

4. Ustanovitev pokrajine

Pokrajina kot normativni sistem se ustanovi z Zakonom o ustanovitvi pokrajin. S tem zakonom se določi njena struktura ter njene temeljne naloge. Njen nadaljnji razvoj pa bodo določili posamezni področni zakoni, ki bodo na pokrajino prenašali posamezne pristojnosti. Pri tem bodo te pristojnosti prehajale v okviru treh temeljnih funkcij upravnih sistemov in sicer normativne funkcije, servisne funkcije in razvojne funkcije. Najbolj enostaven bo prenos pristojnosti na področju razvojne funkcije, saj ta ne potrebuje posebnih normativnih okvirov, ampak omogoča skupni razvoj, ki je bil dosedaj zaradi razdrobljenosti občin relativno omejen. Razvojna funkcija pokrajin je tudi eden od temeljnih razlogov, zakaj Slovenija nujno potrebuje pokrajine, kjer je najdaljši razvoj možen samo v okviru večjih upravnih entitet. V okviru te funkcije bi lahko začele pokrajine delovati takoj po njihovi ustanovitvi, kakšne pa bodo oblike njihovega delovanja, pa je odvisno predvsem od razvojnih strategij, ki jih bodo določile.

Tudi z dejavnostjo v okviru druge systemske funkcije bodo lahko pokrajine pričele zelo kmalu po svoji ustanovitvi. Servisna funkcija namreč pomeni zagotavljanje javnih dobrin in javnih storitev, ki se zagotavljajo v okviru posebnega pravnega režima javnih služb oziroma dejavnosti splošnega pomena gospodarskega in negospodarskega značaja. Izvajanje dejavnosti splošnega pomena gospodarskega značaja že sedaj ni poznalo občinskih meja, ker gre pri njih večinoma za velike oskrbovalne sisteme ali pa za dejavnosti, ki zahtevajo širši teritorij. Pri tem pa so pri njihovem upravljanju nastajale velike težave, saj so se upravljale v okviru zapletenih skupnih upravnih sistemov, ki niso ustrezali potrebam njihovega hitrega razvoja. Tudi te dejavnosti večinoma ne zahtevajo posebnih normativnih okvirov, saj ti že sedaj obstajajo, urediti bo treba samo enoten način njihovega upravljanja na pokrajinski ravni.

Posebno težavo predstavljajo dejavnosti, ki se bodo odvijale v okviru normativne funkcije pokrajin. Pri opravljanju teh dejavnosti gre namreč za izvrševanje upravnih pristojnosti, ki pomenijo izvajanje oblasti. Teh pristojnosti ni mogoče prenesti vseh naenkrat z zakonom o ustanovitvi pokrajin, ampak se bodo postopoma prenašale s področno zakonodajo, ki bo urejala posamezno upravno področje. Pokrajina bo tako v okviru te svoje funkcije organsko rastle, pri čemer bo imela področna zakonodaja sedaj na voljo novo upravno orodje, kjer se bo lahko odločala, katere pristojnosti bo izvajal centralni upravni sistem, katere lokalni in katere sedaj tudi pokrajinski upravni sistem. Glede na to ni bojzani, da bi z uvedbo pokrajin prišlo do pravega potresa v obstoječem

sistemu upravljanja, ampak bo s pokrajino na voljo samo novo orodje za bolj učinkovito družbeno upravljanje.

5. Sklepno

V pričujočem prispevku smo skušali podati nekatera teoretična izhodišča, na katera se lahko opremo v procesu ustanavljanja pokrajin. V dosedanjih razpravah so bila ta izhodišča relativno zanemarjena, saj so se te razprave osredotočale predvsem na fizično teritorialno členitev Republike Slovenije. Kot je razvidno iz tega prispevka je ta členitev sicer pomembna, vendar pa ni edina, saj namen ustanovitve pokrajin ni v geografski teritorialni členitvi, ampak je v upravni členitvi, ki naj omogoči bolj učinkovito družbeno upravljanje.

Literatura / References:

- Brezovnik B., Trpin G. & Pličanić S. (2019) *Sistem javne uprave* (Ljubljana: Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani).
- Bučar, F. (1981) *Upravljanje* (Ljubljana: Cankarjeva založba, zbirka Misel in čas).
- Herbert, S. A. & March, J. G. (1993) *Blackwell business, 2. ponatis* (Hoboken: Wiley).
- Pusić, E. (1981) *Nauka o upravi, 7. izdanje* (Zagreb: Sveučilište u Zagrebu).
- Pusić, E. (1985) *Upravni sistemi* (Zagreb: Grafički zavod Hrvatske).
- Trpin, G. (2013) *Področja javne uprave in pravnih oseb javnega prava* (Ljubljana: GV založba).