

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

MAJA KENK

**PRISTOJNOSTI VMESNIH RAVNI LOKALNE SAMOUPRAVE V
EVROPI**

DIPLOMSKO DELO

Ljubljana, maj 2003

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

MAJA KENK

Mentor: izr. prof. dr. Marjan Brezovšek

DIPLOMSKO DELO

Ljubljana, maj 2003

KAZALO

1. UVOD.....	4
2. STRUKTURA DIPLOMSKE NALOGE.....	6
3. METODOLOŠKI OKVIR.....	7
3.1. UPORABLJENE METODE ZA TEHNIČNO ANALIZO	7
3.2. DESKRIPTIVNA HIPOTEZA.....	7
4. OPREDELITEV OSNOVNIH POJMOV	8
4.1. POJEM LOKALNE SAMOUPRAVE	8
4.2. POJEM ŠIRŠE LOKALNE SKUPNOSTI	10
4.3. PRAVNO-SISTEMSKA UREDITEV ŠIRŠIH LOKALNIH SKUPNOSTI.....	13
4.4. PRISTOJNOSTI ŠIRŠIH LOKALNIH SAMOUPRAVNIH SKUPNOSTI.....	14
5. PRISTOJNOSTI VMESNIH RAVNI LOKALNE SAMOUPRAVE V EVROPI	17
5.1. PREGLED UREDITEV V NEKATERIH EVROPSKIH DRŽAVAH	17
5.1.1. ZVEZNA REPUBLIKA NEMČIJA	17
5.1.2. ŠVEDSKA.....	23
5.1.3. FRANCIJA.....	30
5.1.4. VELIKA BRITANIJA.....	39
5.1.5. SLOVENIJA	48
6. ZAKLJUČEK.....	54
LITERATURA	57
VIRI.....	58

1. UVOD

Zaradi vedno večje demokratičnosti družbe in posledično zavedanja prebivalcev določene države, da je področje lokalne samouprave pomemben dejavnik družbenega življenja, države ni bilo mogoče voditi zgolj centralistično, torej od zgoraj navzdol, ampak je bilo treba ustanoviti več ravni teritorialnih lokalnih oblasti, kjer prebivalci odločajo o zadevah lokalnega pomena.

V Evropi so se v zgodovini dogajale številne družbene in politične spremembe, ki so imele slej ko prej tudi posledice za lokalno demokracijo. Bolj ko je družba rasla v smislu civilizacije in demokratičnosti, bolj je imela demokratično urejeno področje lokalne samouprave. Državljeni v sodobnem času želijo aktivno sodelovati v lokalnih in regionalnih oblasteh ter tako neposredno vplivati na razvoj lokalnih in regionalnih skupnosti, v katerih živijo. Tako so se začele v evropskih državah pojavljati nove in nove oblike upravljanja, centralna oblast je postala nasičena z novimi nalogami, ki jih sama ni bila sposobna izvajati in koordinirati.

V procesu decentralizacije je država prenašala na nižje teritorialne ravni svoje naloge in jih prepuščala tem enotam v izvajanje. V skoraj vseh evropskih državah se je med centralno in osnovno teritorialno enoto izoblikovala nova raven uprave, in sicer vmesna raven lokalne samouprave. Tako je nastala nova demokratična prvina, druga raven lokalne samouprave. Na tej ravni se običajno izvajajo naloge, ki jih osnovna enota, občina, sama ni sposobna izvesti. Naloge vmesnih ravni se lahko na tej ravni bolje izvajajo, hkrati pa je tudi prebivalcem omogočeno sodelovanje.

Bistvo moje naloge temelji na opisu pristojnosti teh vmesnih ravni lokalne samouprave v Evropi. Pri tem se bom osredotočila na štiri ključne evropske države, ki so v nekem smislu postavile temelje evropske ureditve lokalne samouprave. To so Nemčija, Velika Britanija, Švedska in Francija. Na koncu bom predstavila tudi problem oblikovanja druge ravni lokalne samouprave v Sloveniji.

Izhajala bom iz dveh izhodišč, ki mi bosta pomagali pri opisu vmesnih ravni in njihovih pristojnosti. Najprej bom predstavila zgodovinska dejstva posamezne države, nato pa še ustavno oziroma zakonsko ureditev lokalne samouprave v določeni državi, kar mi bo služilo v nadaljevanju, kjer bom opisala značilnosti in pristojnosti vmesnih ravni lokalne samouprave v Evropi.

Problematika vmesnih ravni lokalne samouprave je aktualna tudi v Sloveniji. Tu ne moremo konkretno govoriti o vmesni ravni med državo in osnovnimi lokalnimi enotami, saj ta raven še ni oblikovana. Na primeru Slovenije bom predstavila problematiko oblikovanja vmesnih ravni lokalne samouprave.

V svoji diplomski nalogi se ne bom posvetila Evropski uniji in z njo povezanih sprememb, ki se nanašajo tudi na lokalno samoupravo. Evropska unija, teritorialne spremembe in kreiranje novih evropskih regij je tema, ki bi zahtevala posebno obravnavo in se mi na tem mestu ni zdela primerna. Lahko samo rečem, da novi časi in

z njimi povezani združevalni podvigi zahtevajo veliko mero strpnosti in razumevanja za raznolikost evropskih držav in njihovih ureditev ter tradicij.

2. STRUKTURA DIPLOMSKE NALOGE

Na samem začetku je uvod, kjer predstavim temeljna izhodišča za nadaljnje delo. Na kratko pojasnim problematiko diplomske naloge in na kakšen način bom pristopila k obravnavani tematiki. Temu sledi metodologija diplomske naloge. V metodološkem delu naloge bom opisala načine in sredstva, ki sem jih v svoji nalogi pretežno uporabila. Tu mislim predvsem na uporabljeno literaturo. Na koncu metodološkega dela sledi deskriptivna hipoteza, ki jo bom v zaključku diplomske naloge potrdila ali ovrgla.

Za lažje razumevanje in za pomoč pri poznejšem delu sem se odločila, da v četrtem poglavju opredelim osnovne pojme, in sicer pojme lokalna skupnost, lokalna samouprava in širše lokalne samoupravne skupnosti. To se mi zdi potrebno, saj bom prav te pojme v nadaljevanju največkrat uporabljala.

Jedro diplomske naloge, in sicer peto poglavje, temelji na opisu ureditev in pristojnosti širših lokalnih samoupravnih skupnosti v štirih večjih evropskih državah, in sicer Zvezni republiki Nemčiji, Veliki Britaniji, Franciji in Švedski. Vsaka izmed izbranih držav ima specifične lastnosti, ki omogočajo jasn pregled in primerjavo med temi državami. Pri opisu vsake izmed ureditev se bom najprej osredotočila na zgodovinska dejstva, ustavno oz. zakonsko ureditev lokalne samouprave v posamezni državi, poudarek pa bo na širših lokalnih samoupravnih skupnostih in na pristojnostih, ki jim pripadajo. Na koncu petega poglavja bom predstavila še problematiko oblikovanja vmesnih ravni lokalne samouprave v Sloveniji.

Vse opisane značilnosti v posamezni državi skupaj mi bodo prikazale neko zaokroženo celoto ureditve širših lokalnih samoupravnih skupnosti v posamezni državi. Dejanska ureditev v posamezni državi mi bo v veliki meri nakazala smer, h kateri država teži. Tu mislim na opredelitev centralizirano – decentralizirano. Kljub temu ostaja bistvo moje naloge na pristojnostih vmesnih ravni lokalne samouprave v izbranih državah.

Jedru naloge sledi zaključek, v katerem bom na koncu potrdila oziroma ovrgla na začetku postavljeno hipotezo.

3. METODOLOŠKI OKVIR

3.1. UPORABLJENE METODE ZA TEHNIČNO ANALIZO

ŠTUDIJA RELEVANTNE LITERATURE

Za opredelitev pojmov in teoretična izhodišča sem si pomagala z že obstoječimi teksti, ki so relevantni in se nanašajo na tematiko moje diplomske naloge. V veliko pomoč mi je bilo predvsem gradivo Sveta Evrope, kjer so opisane strukture lokalne samouprave po posameznih državah. V veliko pomoč so mi bili tudi elektronski viri, predvsem pa literatura, ki se posredno ali neposredno nanaša na moj raziskovalni problem.

DESKRIPTIVNA METODA

S pomočjo deskriptivne metode bom poskušala prikazati trenutno stanje in pristojnosti vmesnih ravni lokalne samouprave v Evropi. Opisala bom pristojnosti in delovanje vmesnih ravni lokalne samouprave v nekaterih evropskih državah. Poudarek bo temeljil na opisu pristojnosti vmesnih ravni lokalne samouprave v štirih evropskih državah.

Deskriptivno metodo bom uporabila tudi v nadaljevanju za prikaz stanja in dejavnosti za uvedbo druge ravni lokalne samouprave v Sloveniji.

3.2. DESKRIPTIVNA HIPOTEZA

H1: »V evropskih državah je druga raven lokalne samouprave eden temeljnih elementov demokratičnega sistema, torej je ustanovitev pokrajin tudi v Slovenji edina možna pot za demokratizacijo in decentralizacijo sistema.«

Zaradi ustanovitve nove države je bila centralizacija sprva nekaj normalnega. V današnjih razmerah, ko ima država že več kot desetletje samostojnih izkušenj in ko je na pragu novih izzivov, je čas za decentralizacijo sistema več kot primeren. Uvedba druge ravni lokalne samouprave je bistveni del decentralizacijskega procesa in eden izmed načinov, ki vodi k sorazmernemu razvoju. V procesih globalizacije in evropskega povezovanja bi pomenila odsotnost druge ravni lokalne samouprave za Slovenijo razvojno, okoljsko in strateško tveganje.

4. OPREDELITEV OSNOVNIH POJMOV

4.1. POJEM LOKALNE SAMOUPRAVE

Problem opredelitve pojma lokalne samouprave je v tem, da v teoriji ni njene enotne definicije, niti ni v primerjalnem pravu njene enotne ureditve.

Obstaja toliko ureditev tega pojma, kot je avtorjev. Tako je samoupraven tisti, ki ima pravico in možnost odločati o svojih zadevah na podlagi lastne moči. To je v današnjih pogojih v družbi samo država (Bučar, 1969:28).

Bistvo samouprave je v tem, da se neki krog poslov opravlja po ljudeh iste organizacije, ki je na teh poslih neposredno zainteresirana, ne pa od centralne vlade ali od le-tej podrejene uprave. Država je najbolj samoupravna, saj je neodvisna od kogarkoli, ker ima samo ona moč, da vsili svoje odločitve proti komurkoli znotraj nje. Vse druge družbene skupnosti v državi črpajo svoje pravice do samouprave iz države. Država jim lahko prepusti pravico, da o določenih zadevah samostojno odločajo (Pitamic, 1996:395, 396).

Javno samoupravo sestavlja sistem samoupravnih družbenih skupnosti, ki črpajo svojo samoupravo iz najširše družbene skupnosti. Pri tem ima vsaka samoupravna skupnost svoje lastno področje dejavnosti, v katero drugi ne morejo posegati od zunaj (Bučar, 1969:39, 40).

Država določa, kateri so lahko interesi ožjih družbenih skupnosti in na kakšnem območju se lahko uveljavljajo. Nobena teritorialna skupnost ne more nastati proti volji države. O antagonizmi med lokalnimi in splošnimi interesi vedno odloča država. O izvirnih pravicah posameznih ožjih teritorialnih skupnosti ne moremo govoriti. Vsaka jih ima samo toliko in tiste, ki jih priznava država (Bučar, 1969: 97, 98).

Najpogostejše značilnosti, ki opredeljujejo pojma lokalna skupnost ali lokalna samouprava, ki jih navajajo avtorji, so teritorij, samozadostnost, življenje v skupnosti, zavest posameznikov o skupnosti, skupni cilji, veljavnost enakih normativnih sistemov, institucije, obstoj skupine, družbena identiteta.

Izhodišče za oblikovanje nove lokalne samouprave so lokalne skupnosti. Lokalna skupnost ni pravni pojem, ampak družbeni pojav, ki obstaja neodvisno od naše normativne volje. Gre za naravno skupnost, ki nastane na posameznem ožjem ozemlju kot posledica nujnosti uresničevanja določenih skupnih interesov ljudi, pogojenih s skupnim bivanjem na tem območju. Lokalna skupnost ima ugotovljive teritorialne meje, središče, je multifunkcionalna in dolgotrajna. Lokalna skupnost je naravna danost, lokalna samouprava pa je pravni status, ki mora biti lokalni skupnosti z državnim aktom izrecno podeljen (Šmidovnik, 1995:27).

Pojem lokalna samouprava pomeni več kot zgolj lokalno skupnost. Je lokalna skupnost, ki ima status samouprave. Lokalna skupnost je zgolj subjekt lokalne samouprave, lokalna samouprava pa je pravnosistemska institucija, ki opredeljuje

status lokalne skupnosti. Analitično gledano združuje torej pojem lokalne samouprave dve sestavini: lokalno skupnost kot sociološko sestavino in lokalno samoupravo kot pravnosistemsko sestavino. Slednja je torej pravnosistemska kakovost, ki mora biti izrecno podeljena oziroma priznana lokalni skupnosti z ustreznim aktom države (Šmidovnik, 1995:27).

Lokalna samouprava je oblika samostojnega urejanja in reševanja življenjskih potreb prebivalstva v določenih, praviloma ožjih krajevnih okvirih in na organiziran, vendar neoblasten način. Za razliko od državne uprave, za katero so značilni hierarhična ureditev, podrejenost nižjih organov, centralizacija, racionalnost in učinkovitost, so za (lokalno) samoupravo značilni avtonomija in samostojnost, decentralizacija in demokratizacija (Ribičič, 1994:65).

Lokalna oz. krajevna samouprava pri nas pomeni pravico lokalnih skupnosti – občin in širših lokalnih skupnosti –, da urejajo in opravljajo v svoji pristojnosti javne zadeve, ki se nanašajo na življenje in delo prebivalcev na njihovem območju. Gre za pravico ljudi v lokalnih skupnostih, da rešujejo svoje lokalne probleme in imajo lastne dohodke (Vlaj, 1998:17).

Za (lokalno) samoupravo je značilna avtonomija in samostojnost, decentralizacija, demokratizacija, prostovoljnost kot tudi pripadnost in zavest o usodni povezanosti med prebivalci lokalne skupnosti. Samouprava se gradi od spodaj navzgor, torej od prebivalcev (Grad in drugi, 1996:381).

V prvem odstavku 3. člena Evropske listine lokalne samouprave se označuje lokalno samoupravo kot pravico in sposobnost krajevne oblasti, da v mejah ustave in zakonov predpiše in ureja pomemben delež javnih zadev lokalne narave z lastno odgovornostjo in v interesu lokalnega prebivalstva.

Nekatere opredelitve lokalne samouprave zelo poudarjajo vlogo države kot končnega razsodnika pri zadevah lokalne samouprave, kar ni v skladu z najnovejšimi mednarodnimi dokumenti s področja lokalne samouprave in še zlasti ne z načelom subsidiarnosti v njegovem filozofskem, pravnem in organizacijskem smislu. Gre za že preživela miselna izhodišča v zvezi s teorijo države z začetka 20. stoletja, ki govori o dominaciji države ter podrejenosti in odvisnosti ožjih družbenih skupnosti. Spregleda se, da je takšno medsebojno izključnost, ki je bila vseskozi značilna za državno hierarhične odnose, danes moč presegati s partnersko soudeležbo več ravni delovanja (Mlinar, 2000:414, 415).

Članstvo države v določenih mednarodnih organizacijah, kot sta npr. OZN, EU, ji nalaga sprejem in uveljavljanje skupnih pravil. Tudi v razmerju do lokalne samouprave država ni več absolutno suverena. Ratifikacija MELLIS (Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave) jo npr. zavezuje k spoštovanju in uveljavljanju v listini zapisanih skupnih evropskih standardov na tem področju (Vlaj, 2001:20).

Po MELLIS »lokalna samouprava označuje pravico in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona urejajo in opravljajo bistveni del javnih zadev v okviru svojih nalog in v korist lokalnega prebivalstva. To pravico uresničujejo svet ali skupščine, ki jih

sestavljajo člani, izvoljeni s svobodnim in tajnim glasovanjem na podlagi neposredne, enakopravne in splošne volilne pravice in imajo lahko izvršilne organe, ki so jim odgovorni. Te določbe na noben način ne vplivajo na reševanje zadev tudi na zborih državljanov, referendumih ali kakšni drugi obliki neposredne udeležbe državljanov, kjer to dopušča zakon.« (Vlaj, 2001:23)

Lokalna samouprava ima v Evropi večstoletno tradicijo. Gre za zelo pestre in različne ureditve. Med seboj se razlikujejo v obsegu, strukturi, nalogah kot tudi v razmerjih do centralne uprave. Skupna značilnost je samo njihovo opiranje na lastno tradicijo oziroma zgodovinski razvoj, ki je v nekaterih državah pripeljal do večje, v drugih pa do manjše stopnje lokalne samouprave.

Struktura lokalne samouprave je temeljno vprašanje njene ureditve. Pri tem gre za dve vprašanji: na eni strani za določitev ene ali več enot (ožjih in širših), ki sestavljajo lokalno samoupravo in njihove pristojnosti, na drugi strani pa za strukturo njihovega upravnega aparata (Vlaj, 1998:108, 109).

To pa je tema, ki je v tej točki ne bom podrobneje opisovala. Posvetila se ji bom v delu svoje naloge, kjer se bom osredotočila prav na strukturo in naloge vmesnih ravni lokalne samouprave po posameznih evropskih državah.

4.2. POJEM ŠIRŠE LOKALNE SKUPNOSTI

Lahko rečemo, da se je podoba in struktura držav sodobnega sveta v veliki meri spremenila. Nekdaj tako pomembni termini, kot so npr. centralizacija, regulacija itd. so dali prednost novim. Kar so še pred drugo svetovno vojno razumeli kot nekaj negativnega oziroma celo kot grožnjo nacionalni državi, je postalo instrument demokracije in napredka.

Kar nekaj funkcij države je centralna vlada prenesla na nižje vmesne, regionalne in lokalne uprave. Včasih je nov razvoj javnega sektorja opisan tudi z termini decentralizacija, deregulacija in privatizacija. Pojavile so se tudi nove oblike upravljanja. V veljavo je stopil t. i. novi javni management (Larsson in drugi, 2001:1). Javni sektor je postal dostopen tudi privatnim akterjem, tako da se na določenih področjih srečujejo tako državni kakor tudi privatni ponudniki javnih storitev.

Obstaja seveda veliko različnih razlogov, zakaj je do pojava vmesnih ravni upravljanja sploh prišlo. Verjetno je bil eden ključnih razlogov v tem, da se je število funkcij države tako povečalo, da le-ta ni bila več sposobna usklajevati delovanja povsem centralistično. Povečalo se je tudi število akterjev, ki so zainteresirani pri oblikovanju, kakor tudi izvajanju politik. Vsi ti razlogi so prisilili državo k novemu načinu delovanja, k ustanavljanju novih, vmesnih ravni upravljanja, ki so zapolnili vmesni prostor med državo in temeljno lokalno enoto – občino.

Za nadaljnji uspešni razvoj sodobnih držav je bila torej potrebna dejanska politična in ekonomska decentralizacija. Potrebno je bilo oblikovati drugo raven lokalne

samouprave in tako zapolniti vmesni prostor med državo in temeljnimi lokalnimi enotami. Država je v procesu decentralizacije nanje prenesla vrsto svojih nalog, seveda pa intenzivnost procesa decentralizacije ni potekala v vseh državah enako. Za lažje poznejše analiziranje evropskih držav bom na tem mestu opisala načeli dekoncentracije in decentralizacije, ki se v takšni in drugačni obliki pojavljata v državnih ureditvah.

Načelo **DEKONCENTRACIJE** je načelo, ki se uporablja zlasti v centralistično urejenih državah, kjer omejuje togosti centralistične ureditve. Pri dekoncentraciji gre za prenos pravice do odločanja s centralnih državnih organov na njihove območne teritorialne izpostave. Te se organizirajo tam, kjer se zadeve najlažje opravljajo, zlasti na območjih širših lokalnih samoupravnih skupnosti. Dekoncentracija je zgolj tehnično-organizacijski ukrep organiziranja uprave (Šmidovnik, 1994:758). To načelo je posebno izrazito na primeru organiziranja širših lokalnih samoupravnih skupnosti v Franciji. Vmesna raven oblasti še vedno ostaja dvoživka, kjer se pod eno streho srečujeta in sodelujeta državna uprava in lokalna samouprava.

Tudi drugje po Evropi so se širše lokalne samoupravne skupnosti razvile po podobnem konceptu. Tudi drugje je prisotna podobna ureditev širših lokalnih samoupravnih skupnosti kot dvoživka, le da se je v drugih ureditvah bolj izrazito uveljavilo načelo decentralizacije.

Pri načelu **DECENTRALIZACIJE** gre za prenos nalog s centralnih državnih organov na ožje samoupravne teritorialne skupnosti, torej na drug, po rangu nižji javnopravni subjekt. Pri decentralizaciji si država zadrži le pravico do nadzorstva nad opravljanjem prenesenih zadev, in sicer nadzorstva z vidika zakonitosti (Šmidovnik, 1994:758). Primer decentralizirane ureditve je ureditev lokalne samouprave v Nemčiji.

Kako bi torej na splošno opredelili pojem širših lokalnih samoupravnih skupnosti?

Lahko ga opredelimo kot samoupravno lokalno skupnost, ki opravlja lokalne zadeve širšega pomena in zadeve iz državne pristojnosti, ki jih nanje prenese država z zakonom v njihovo izvirno pristojnost ali v uresničevanje zadev iz državne pristojnosti. V večini evropskih držav je namreč širša lokalna samoupravna skupnost dvoživka. To pomeni, da je po eni strani samoupravna lokalna skupnost, hkrati pa je tudi državna teritorialna enota (Šmidovnik, 1995:51).

To so lokalne samoupravne skupnosti, ki delujejo na širšem teritorialnem območju, in sicer na območju, ki obsega večje število občin, in predstavlja širšo, praviloma geografsko zaokroženo celoto s povezano družbeno in gospodarsko problematiko (Šmidovnik, 1995:77).

Gre za problematiko vmesnega prostora med občino in državo. Ta prostor je po eni strani interesni prostor države, po drugi strani pa je to interesni prostor, ki v razvitem svetu izpolnjuje pogoje za institucionalizacijo lokalne samouprave, torej za lokalno samoupravno skupnost, in sicer za širšo lokalno samoupravno skupnost, ki se lahko

konkretno označuje kot pokrajina, regija ali s kakšnim drugim pojmom (Šmidovnik, 1995:24).

Tradicija povezovanja državne uprave in lokalne samouprave temelji na poreklu širših lokalnih samoupravnih skupnosti. Teritorialne enote, ki nastopajo danes kot širše lokalne samoupravne skupnosti, imajo svoje zgodovinsko poreklo praviloma v nekdanjih fevdalnih enotah, kot so npr. grofije, province, dežele. Te enote je poznejša državna uprava na evropskem kontinentu uporabila za svojo teritorialno razdelitev in jih prilagodila svojim potrebam za obvladovanje celotnega državnega ozemlja; šele pozneje se je v njih začela razvijati tudi lokalna samouprava, ki je v končni fazi tudi prevladala (Šmidovnik, 1993:880, 881).

Vendar se razvoj širših lokalnih samoupravnih skupnosti na kontinentu razlikuje od razvoja, ki je potekal drugje. Tukaj mislim predvsem na Veliko Britanijo.

V Veliki Britaniji se lokalne enote niso podredile državi, temveč so si te podredile državo preko parlamenta, od koder so učinkovito omejevale centralno oblast. Zato je odnos med državo in lokalnimi skupnostmi v Veliki Britaniji precej drugačen kot na evropskem kontinentu. Zato lahko rečemo, da oblike specifične povezanosti med državo in lokalno samoupravo na ravni širših lokalnih skupnosti veljajo za ves evropski kontinent, ne pa za Veliko Britanijo (Šmidovnik, 1993:881).

Lahko rečemo, da organizacijo in delovanje lokalne samouprave določa ključni element – struktura lokalne samouprave, ki se nanaša na vprašanje, ali je lokalna samouprava zgrajena samo na eni ravni in temelji samo na ožjih lokalnih skupnostih ali pa je zgrajena na dveh ali več ravneh in zajema poleg ožjih tudi širše lokalne skupnosti.

Danes imamo v svetu eno samo vrsto širših lokalnih samoupravnih skupnosti, ker je lokalna samouprava praviloma organizirana le na dveh ravneh, in sicer na občinski in na tej širši ravni (Šmidovnik, 1993:880).

V večini evropskih držav obstaja namreč poleg občine kot temeljne lokalne samoupravne skupnosti še ena lokalna samoupravna skupnost na širšem teritoriju, na primer grofija, pokrajina, provinca, regija itd. Tudi ta skupnost prav tako kot občina temelji na določenih realnih naravnih, teritorialnih, gospodarskih in družbenih temeljih (Šmidovnik, 1995:23).

Za razliko od pravkar povedanega – da je lokalna samouprava praviloma organizirana na dveh ravneh in da imamo v Evropi eno samo vrsto širših lokalnih samoupravnih skupnosti –, pa število oblastnih ravni ni enako v vseh državah, čeprav je najpogostejša struktura treh ravni: centralna, regionalna in lokalna raven (Vlaj, 1999:221).

Širše lokalne samoupravne skupnosti opravljajo naloge, ki so – gledano z državne ravni – lokalnega pomena, gledano z občinske ravni pa take, da presegajo zmogljivosti posameznih občin in se zaradi tehničnih, organizacijskih ali finančnih razlogov lahko racionalno opravljajo le na takem širšem območju. Na tej ravni prihaja

tudi do najpomembnejšega srečevanja in do povezovanja lokalne samouprave z državno upravo. Država prenaša v procesu decentralizacije na te skupnosti vrsto svojih upravnih nalog, ki jih je doslej opravljala sama. Širše lokalne samoupravne skupnosti so »glavna postaja« procesa decentralizacije, v katerem se oblast v evropskih državah premika »od zgoraj navzdol« in se čedalje bolj povezuje z lokalno samoupravo (Šmidovnik, 1993:880).

Dejansko je v Evropi le nekaj držav, ki nimajo lokalne samouprave na tej ravni. Vendar pa po evropskih ocenah – na primer v Svetu Evrope – velja to za pomanjkljivost in ne za odliko. Posledica je namreč ta, da je sistem prikrajšan za lokalno iniciativo na tej ravni in se mora pretežno opirati na državni centralizem (Šmidovnik, 1995:25).

4.3. PRAVNOSISTEMSKA UREDITEV ŠIRŠIH LOKALNIH SKUPNOSTI

V primerjalnem pravu srečujemo različno ustavno ureditev lokalne samouprave. Ponekod je ustavna ureditev strukture in organiziranosti lokalne samouprave dokaj obširna in podrobna, v drugih ureditvah so le temeljna načela o lokalni samoupravi, v nekaterih pa lokalna samouprava sploh ni ustavno opredeljena. Različno so opredeljene funkcije lokalne samouprave, vrste in sestava organov, akti ter njihov odnos do države, nadzor nad lokalno samoupravo, stopnjevitost lokalne samouprave, avtonomnost lokalne samouprave in nekatere druge zadeve. Takšne razlike imajo za posledico različen ustavnopravni pomen in vlogo lokalne samouprave v primerjalnih ureditvah (Bugarič, 1992:312, 313).

Širša lokalna samoupravna skupnost spada pod generični pojem lokalne skupnosti (podobno kot občina), zato je tudi njena pravnosistemska ureditev podobna, kot velja glede občine. Pravni temelji za širše lokalne skupnosti so v ustavi. Ustavna besedila opredeljujejo praviloma le bistvene elemente lokalne samouprave, in sicer: določajo vrste lokalnih skupnosti, opredeljujejo njihov samoupravni položaj (te skupnosti se praviloma upravljajo same) in da se upravljajo s pomočjo izvoljenih ljudskih predstavnikov (Šmidovnik, 1993:883).

Ustavni temelji so podani v ustavi, podrobneje pa lokalno samoupravo v občinah in v širših lokalnih skupnostih urejajo zakoni. Z ustavnim jamstvom je dana zaveza zakonodajalca, da na ustavnih podlagah izdela zakonska pravila za njihovo delovanje in organizacijo. Prvi zakon o lokalni samoupravi v Evropi je bil sprejet v začetku 19. stoletja, na našem ozemlju pa v sredini 19. stoletja. Zakonska ureditev lokalne samouprave v teh okvirih je nujna, da bi lahko lokalne skupnosti (ožje in širše) sploh delovale in da bi državljani lahko izvajali svojo ustavno pravico do lokalne samouprave. Namen zakonskega urejanja lokalne samouprave ni omejevanje, pač pa omogočanje in tudi razvijanje lokalne samouprave na temelju določb ustave, ki omogočajo ožjo ali širšo interpretacijo obsega lokalne samouprave. Z zakoni se urejajo razmeroma podrobno številna vprašanja organizacije in delovanja občin in širših lokalnih skupnosti (Šmidovnik, 1993:884).

Kaj so torej širše lokalne samouprave skupnosti s pravnosistemskega vidika?

Ne glede na razlike med njimi v raznih evropskih ureditvah, so te skupnosti vsepovsod opredeljene kot teritorialne skupnosti *sui generis* v okviru generičnega pojma lokalnih skupnosti z lastno pravno subjektiviteto, z lastnim teritorijem, z lastnimi pristojnostmi in z lastnimi, neposredno izvoljenimi organi. So v istem odnosu do države kot občine; nasproti občinam pa nimajo nikakršnih hierarhičnih pravic; z njimi niso v hierarhičnem, pač pa v enakopravnem odnosu. Navedene lastnosti jim lahko podeli le država – z zakonom; država jih ustanovi in določi njihovo območje. Država tudi opredeli njihovo delovno področje in okvirno opredeli njihovo poslovanje. To pa pomeni, da širša lokalna samoupravna skupnost ni zveza, združenje ali skupnost občin, ki bi bila rezultat medobčinskega povezovanja oz. medobčinskega sodelovanja. Njihov pravni izvor temelji na ustavi in zakonih (Šmidovnik, 1993:884).

Ureditev širših lokalnih samoupravnih skupnosti v nekaterih evropskih državah pod to točko ne bom opisovala. Glede na to, da so značilnosti in pristojnosti širših lokalnih samoupravnih skupnosti bistveni del preučevanja v moji diplomski nalogi, se bom v nadaljevanju osredotočila na štiri evropske modele lokalne samouprave in Slovenijo in v okviru teh podrobneje opisala njihove ureditve. Lahko le rečem, da ustave v praktično vseh državah določajo le temeljna načela in izhodišča ureditve lokalne samouprave, podrobnejša ureditev je prepuščena zakonom in drugim predpisom.

4.4. PRISTOJNOSTI ŠIRŠIH LOKALNIH SAMOUPRAVNIH SKUPNOSTI

Pod to točko bi rada predstavila pristojnosti širših lokalnih samoupravnih skupnosti in nekatere pojme, ki mi bodo služili pri nadaljnji obravnavi tega problema. To pomeni, da se ne bom podrobneje ukvarjala z pristojnostmi po posameznih državah, temveč bom samo na splošno opisala naloge širših lokalnih samoupravnih skupnosti.

Pri regiji gre za vmesni prostor med državo in občinami, v katerem se pojavljajo nekatere aktualne potrebe. V tem vmesnem prostoru se kopičijo problemi, ki temeljijo na eni strani na interesih države, na drugi strani pa gre za interese lokalnega pomena (Vlaj, 1999:218).

Ta prostor lahko označujemo kot regijo ne glede na to, kakšno ime lahko dobi, če ji država prizna določeni upravno-sistemski položaj (Šmidovnik, 1991:874).

Tu se mi zdi pomembno poudariti, da gre za regijo kot drugo raven lokalne samouprave oziroma širšo lokalno samoupravno skupnost, torej enoto lokalne samouprave in ne regijo, kakršno poznamo v smislu Evropske unije. Kajti v našem primeru je regija decentralizirana oblika državne uprave in druga raven lokalne samouprave. Regionalne oblasti naj bi imele demokratične organe odločanja ter visoko stopnjo avtonomije glede svojih nalog, načinov in sredstev za njihovo uresničevanje in potrebna finančna sredstva.

Vloga države je ključna pri lokalni samoupravi. Stopnja politične in finančne decentralizacije je določena s porazdelitvijo pristojnosti po vrsti in obsegu na enote

lokalne samouprave ter z distribucijo javnih dohodkov med različne ravni oblasti. Naloga države je, da lokalno oblast čim bolj upošteva in jo poskuša vključiti v kar se da veliko ravni oblikovanja in izvajanja politik.

Pri lokalni samoupravi gre za vprašanje delitve pristojnosti med državno upravo in lokalno samoupravo. Od ustrezne ureditve tega vprašanja je odvisna večja ali manjša stopnja lokalne samouprave, kajti njene izvirne naloge opredeljujejo njeno vsebino. Pomembno je omeniti, da pristojnosti med državo in lokalno samoupravo niso razdeljene dokončno, saj je razmerje med državo in lokalno samoupravo v stalni dinamiki.

Vprašanje pristojnosti pomeni lahko področje dejavnosti ali (fizično in pravno) zmožnost delovati. Osrednje vprašanje pa je ravnovesje med pristojnostmi lokalnih oblasti in njihovimi financami. Modela za alokacijo pristojnosti ni mogoče postaviti. Ko govorimo o vmesnih ravneh lokalne samouprave in njihovih pristojnostih, postane slika bolj kompleksna. Vmesne ravni imajo pomembnejše pristojnosti, ki so praviloma bolj definirane, npr. koordinacija, socialna dejavnost, izobraževanje in zdravstvo. (Vlaj, 1999:220, 221)

Obseg lokalne samouprave določajo njene naloge oziroma izvirne pristojnosti. S splošno opredelitvijo lahko rečemo, da opravljajo širše lokalne skupnosti lokalne zadeve, ki presegajo zmogljivosti občin kot temeljnih lokalnih skupnosti. Opravljajo torej istovrstne naloge kot občine, vendar take, ki jih bodisi zaradi finančnih zmogljivosti ali zaradi kadrovskega zahtevnosti ali pa zaradi njihove tehnične povezanosti s terenom občine ne morejo opravljati, čeprav gre za zadeve lokalnega pomena. Naloge iz tega okvira si širše lokalne skupnosti določajo same glede na potrebe prebivalstva in gospodarstva ter glede na svoje finančne zmogljivosti.

Druga vrsta nalog širših lokalnih samoupravnih skupnosti so obvezne upravne naloge, ki jih v procesu decentralizacije prenaša na te skupnosti država ali pa jih država predpisuje kot izvirne naloge širših lokalnih samoupravnih skupnosti. Tu gre za intenzivnost procesa decentralizacije v posamezni državi (Šmidovnik, 1993:886, 887). Se pa s temi t. i. prenesenimi pristojnostmi v izvirno pristojnost širših lokalnih samoupravnih skupnosti zmanjšuje njihov manevrski položaj (Vlaj, 1999:221).

Pristojnosti lokalnih in regionalnih oblasti so lahko izključne, deljene, obvezne ali prostovoljne in le-te se lahko uresničujejo neposredno ali posredno. Primer je npr. civilna zaščita, ki je v pristojnosti države ter obeh ravni lokalne samouprave in je izključna, deljena in obvezna pristojnost, ki jo uresničujejo vse tri oblasti neposredno in z lastno odgovornostjo. Seveda glede pristojnosti širših ravni lokalne samouprave ne moremo enostavno reči, da so osredotočene na zagotavljanje temeljnih storitev za prebivalstvo. Pristojnosti in razmerja do centralne uprave so kompleksnejša. Drugi ravni lokalne samouprave so dane pristojnosti, ki zadevajo večjo populacijo in vsebujejo načrtovanje in usklajevanje čez lokalne meje. Vmesne ravni oblasti imajo pomembnejše pristojnosti, ki so bolj definirane npr. koordinacija, socialna varnost, srednje šolstvo, izobraževanje, zdravstvo in aktualne potrebe glede gradnje cest regionalnega pomena, oskrba z vodo in energijo, ki jih je treba upoštevati in zadovoljevati (Vlaj, 1999:221, 222).

Evropska listina lokalne samouprave zahteva, da so temeljna pooblastila in naloge lokalnih skupnosti predpisani z ustavo in zakonom in dodaja, da to ne preprečuje, da bi lokalne oblasti dobile še pristojnosti za posebne namene v skladu z zakonom. Učinkovit sistem lokalne samouprave in spoštovanje lokalne avtonomije zahtevata, da imajo lokalne skupnosti možnost sodelovati pri pripravah domačih politik in zakonodaje, ki zadeva področje njihovih pristojnosti.

Velja načelo, da mora imeti lokalna samouprava resnično svobodo izbire in biti zmožna uskladiti storitve s specifičnimi potrebami prebivalstva, prenos pristojnosti pa se mora ujemati s finančnimi prenosi (Vlaj, 1999:221).

5. PRISTOJNOSTI VMESNIH RAVNI LOKALNE SAMOUPRAVE V EVROPI

5.1. PREGLED UREDITEV V ŠTIRIH EVROPSKIH DRŽAVAH

5.1.1. ZVEZNA REPUBLIKA NEMČIJA

5.1.1.1. ZGODOVINA LOKALNE SAMOUPRAVE V ZRN

V nemških deželah je bila samouprava razvita že v srednjeveških mestih, manj razvita pa tudi na podeželju, vsaj že od 12. stoletja dalje. Vendar pa je pozneje absolutistična oblast komunalne svoboščine mest omejila ali celo popolnoma odpravila.

Zametki nemške teritorialne administracije segajo v čas pruskih reform v začetku 19. stoletja. Za idejnega očeta nove sodobne nemške lokalne samouprave velja tako znameniti baron Von Stein. Baron Von Stein je hotel vzpostaviti lokalno samoupravo kot politično sredstvo, s katerim bi lahko mobiliziral množice meščanstva, da bi sodelovale pri upravljanju javnih zadev.

Na razvoj nemške lokalne samouprave je v veliki meri vplival tudi francoski nauk o naravnih pravicah občine (naravnopravna šola). Teorija o naravnih pravicah občine, ki postavlja občino v nasprotje s centralno državno oblastjo, je pomenila pomemben del revolucionarnih teženj, ki so prišle zlasti do izraza v revolucionarnem letu 1848. In na tej idejni podlagi temelji za Nemčijo tako značilna delitev nalog lokalnih skupnosti na lastne oz. samoupravne in na naložene oz. prenesene.

Weimarska ustava iz leta 1919 je prvi enotni dokument v nemški državi, ki postavlja določena načela glede komunalne samouprave. Nemški teoretiki vidijo pomembnost te ustave zlasti v tem, da zagotavlja komunalni samoupravi ustavnopravno garancijo.

S porazom republike in nastopom nacionalsocialističnega režima je kriza postala očitna, saj je nov politični sistem lokalno samoupravo podredil državnim in fašističnim ciljem. Pa vendar je v tem času nastal prvi enotni zakon o nemški lokalni samoupravi. To je zakon o občinah iz leta 1935, ki ga je sprejela nacionalsocialistična država. Nacionalsocialistično obdobje pomeni, ne glede na ta zelo dober zakon, likvidacijo komunalne samouprave v tej državi.

Po padcu fašističnega sistema je nova oblast stremela k tem, da se komunalna samouprava čimprej obnovi. V njej so videli sredstvo za »prevzgojo« Nemcev k demokraciji. S tem je nastopilo zadnje obdobje razvoja nemške lokalne samouprave, ki je značilno po izredni pestrosti pravne ureditve v posameznih deželah pod očitnim vplivom okupacijskih oblasti. Temeljna načela o lokalni samoupravi vsebuje temeljni zakon (*Grundgesetz*) iz leta 1949, ki velja kot ustava Zvezne republike Nemčije. Vse (zahodne) nemške dežele so v letih 1946 do 1951 izdale svoje deželne rede o občinah ter deželne rede o okrajih (Šmidovnik, 1995:43–46).

5.1.1.2. USTAVNA UREDITEV NEMŠKE LOKALNE SAMOUPRAVE DANES

Ne glede na prikazani zgodovinski razvoj nemške lokalne samouprave, ki je bila pod različnimi evropskimi idejnimi vplivi, lahko ugotovimo, da v nemški pravni teoriji zadnjih desetletij prevladuje pojmovanje, da imajo vse naloge lokalnih skupnosti svoj prvotni izvor v državni oblasti. To so ideje decentralizacije, ki jih potrjuje dejanski odnos med sodobno državo in lokalno samoupravo. Država je tista, ki odmerja in zagotavlja prostor lokalni samoupravi v svojem okviru, država ureja sistem lokalne samouprave, kakor tudi ustanavlja in razmejuje lokalne skupnosti (Šmidovnik, 1995:46).

Država daje jamstvo za obstoj in za delovanje lokalne samouprave. Ustava oz. temeljni zakon (*Grundgesetz*) Zvezne republike Nemčije iz leta 1949 ureja lokalno samoupravo v 28. členu. Prvi odstavek 28. člena določa, da mora biti ustavna ureditev dežele (*Land*) v skladu z načeli republikanske, demokratične in socialne pravne države, kot so določena v temeljnem zakonu. Federacija (*Bund*) zagotavlja skladnost ustavne ureditve dežel s temeljnimi pravicami in določbami iz prvega in drugega odstavka 28. člena. Ljudstvo v deželah, okrajih in občinah mora imeti svoja predstavništva, ki jih izvoli na podlagi neposrednih, svobodnih, enakih in tajnih volitev (Bugarič, 1992:315).

Razen še nekaterih ustavnih določb, ki se nanašajo na lokalno samoupravo (npr. 106. in 108. člen), je podrobnejša ureditev lokalne samouprave prepuščena zakonom in drugim predpisom. Vsaka dežela sama ureja področje lokalne samouprave v okviru svojih deželnih mej. Dežele tako urejajo to področje s svojimi deželnimi redi oziroma zakoni o občinah in okrajih (Bugarič, 1992:315). Ker posamezne dežele obravnavajo vprašanja povezana z lokalno samoupravo na svoj način, se lahko splošen opis lokalne in regionalne demokracije tiče le najbolj osnovnih načel.

Ustavna garancija nemške komunalne samouprave po temeljnem zakonu ne pomeni nedotakljivosti komunalne samouprave, temveč le zagotavlja, da jedro samoupravnosti ne more biti načeto. Obstaja le institucionalna garancija glede obstoja lokalne samouprave. To je garancija proti temu, da bi država lahko v celoti odpravila lokalno samoupravo, tako da bi ji na primer odvzela vse njene bistvene pravice. Tega tako ne more storiti, lahko pa s svojo zakonodajo oži ali širi prostor lokalne samouprave (Šmidovnik, 1995:46, 47).

Sedanja Zvezna republika Nemčija pozna pet ravni uprave:

- zvezna raven – 1
- dežele – 16 – sem spadajo tudi mesta Berlin, Bremen in Hamburg
- deželna upravna okrožja (*Regierungsbezirke*) – 32
- okraji in svobodna mesta, ki ne pripadajo okrajem – 439
- občine, ki pripadajo okrajem ter združenja manjših občin – 14.458

V » mestnih državah« Hamburg in Berlin imajo status nižjih upravnih enot okrožja (*Bezirke*), dežela Bremen pa je sestavljena iz dveh avtonomnih občin, in sicer Bremen in Bremerhaven (Council of Europe, 1998:6).

Nemška lokalna samouprava je dvostopenjska oziroma v nekaterih deželah celo tristopenjska. Osnovna enota je občina (*Gemeide*), druga stopnja je okraj (*Kreis*), v nekaterih deželah pa so še višje komunalne zveze oz. višja združenja občin (*Bezirke*), ki so tretja stopnja lokalne samouprave (Bugarič, 1992:315).

Tako imamo na Bavarskem okraje (*Bezirke*), v Rhineland – Palatinate okrožna združenja, v Hesse t. i. združenja »state welfare«, poznamo pa tudi okrajna združenja. Te višje komunalne zveze imajo pristojnosti, ki jih lahko te višje ravni učinkoviteje izvajajo. Višje komunalne zveze izvajajo naloge v imenu občin, ki so v te zveze vključene (Council of Europe, 1998:6).

V nadaljevanju se bom osredotočila le na širše samoupravne lokalne skupnosti, torej okraje. Četrto raven oblastnih struktur, in sicer raven regij, v Nemčiji predstavljajo dežele. Dežele so prevzele vlogo regij, kar je povezano predvsem z odnosom do Evropske unije. Vendar pa to ni četrta raven lokalne samouprave, ampak le ena izmed oblastnih struktur. Zato se na tem mestu vlogi in nalogam regij oz. dežel ne bom posvečala.

5.1.1.3. PRISTOJNOSTI OKRAJEV KOT ŠIRŠIH LOKALNIH SAMOUPRAVNIH SKUPNOSTI

Zvezna republika Nemčija ima dve ravni oblasti – zvezno oblast in deželne oblasti. Vsaka dežela pa ima prav tako dve ravni oblasti – deželno in lokalno oblast. Lokalne oblasti so mesta in občine ter okraji kot druga raven lokalne samouprave (Vlaj, 1999:223).

Temeljna značilnost moči in pristojnosti nemških občin in okrajev je pravica avtonomnega upravljanja vseh lokalnih zadev, ki jo opravljajo pod svojo lastno odgovornostjo. To je temeljno načelo lokalne samouprave v ZRN (Council of Europe, 1998:22).

Za drugo raven lokalne samouprave v Nemčiji je značilno povezovanje državne uprave in lokalne samouprave. Povezovanje je intenzivno in ponekod prihaja celo do stapljanja obeh uprav v novo, ki pa je komunalna. To je proces komunalizacije državne uprave v lokalnih skupnostih. V Zvezni republiki Nemčiji tako prihaja do vključevanja terenske državne uprave v lokalne skupnosti, zlasti v okraje. To geslo je celo normirano v nekaterih zakonih o občinah in okrajih z določbo, da je treba državne službe, ki delujejo na ravni občin oz. na ravni okrajev (kjer jih je največ), po možnosti prenesti na občine oziroma na okraje. Na ta način naj bi se v organizaciji javne uprave ustvarilo načelo o enotnosti izvajanja celotne javne uprave v posameznih teritorialnih skupnostih, in sicer kot lokalne samouprave. S tem se je odprla pot za prenos državnih nalog na regije in na lokalne skupnosti, zlasti pa na širše lokalne samoupravne skupnosti. Ta proces naj bi prispeval k večji kakovosti javne uprave, ker so v lokalnih skupnostih večje možnosti za sodelovanje državljanov

in za upoštevanje lokalnih zadev, ki jih bolje poznajo organi lokalnih skupnosti. Razlikovanje med državnimi in lokalnimi zadevami s tem še ne izgine, se pa močno zabriše (Šmidovnik, 1993:881).

Okraji in mesta, ki ne pripadajo okrajem, poleg občin sodijo v strukturo komunalne samouprave. V primeru da je občina premajhna, opravlja njene naloge, ki jih sama ne zmore, okraj. Okraji so v vsakdanji govorici pogosto označeni kot združenja majhnih ali srednje velikih občin. Vendar pa okraj ni zveza občin, ampak je tako kot občina izvirna lokalna samoupravna skupnost z lastnimi nalogami, lastnim premoženjem, lastnimi organi in z lastnimi finančnimi sredstvi. Okraji občinam niso niti nadrejeni niti podrejeni, so pa z njimi povezani v medsebojno sodelovanje. Samo državni del okraja, to je upravni okraj oziroma okrajni glavar, je nadzorni organ nad občinami (Šmidovnik, 1995:51).

Tudi mesta imajo lahko status okraja, če so dovolj velika in pomembna (ponavadi je kriterij število prebivalcev). Tako tudi 117 mest zunaj okraja opravlja vse zadeve okraja. Okraji imajo državno upravno pristojnost. Okraji imajo namreč funkcijo implementacije zakonodaje ter funkcijo nadzora in koordinacije izvajanja nalog, ki so dodeljena občinam. Okraji so najnižji nivo deželne (in posredno zvezne) administracije, toda hkrati so pomembna institucija lokalne samouprave. In tako kot občina imajo tudi okraji pravico izvajati katerokoli funkcijo lokalne samouprave, če le-ta ni v nasprotju z deželnim ali zveznim zakonom ali pa če te funkcije že ni prevzela dežela ali zveza (Perdan, 2001:54).

Okraj (*Landkreise*) je torej dvoživka, je hkrati samoupravna enota in državna enota, ki predstavlja prvo stopnjo državne uprave splošne pristojnosti – upravni okraj. (Šmidovnik, 1995:51) Na Bavarskem npr. okrajni urad (*Landratsamt*) kot enotni urad opravlja dve tretjini državnih upravnih nalog in eno tretjino komunalnih upravnih nalog. Urad je tako hkrati državni in komunalni organ (Vlaj, 1999:223).

Za nemško lokalno samoupravo je značilno prenašanje državnih nalog na lokalne skupnosti (to velja tako za občine kakor tudi za okraje). To je posledica procesa decentralizacije. V enem delu tega procesa prehajajo naloge v izvirno (lastno) pristojnost lokalnih skupnosti, v drugem delu pa v njihovo preneseno pristojnost. V praksi se tudi prenesene zadeve vedno bolj obravnavajo kot lokalne. Tako na primer v nekaterih nemških deželah razlikovanje na lastne in prenesene že opuščajo, tako da vse naloge lokalnih skupnosti postajajo njihove lastne naloge (v deželah Hessen in Nordrhein – West – fallen) (Šmidovnik, 1995:49,50).

Razdelitev pristojnosti ni enaka v vseh deželah, pristojnosti se razlikujejo med posameznimi dežalami, ker vsaka od 16 dežel Zvezne republike Nemčije prinaša neke zakonske posebnosti glede lokalne samouprave. Glavni vzrok tega je v različni velikosti dežel. Zato lahko razdelitev pristojnosti med posameznimi administrativnimi enotami prikažemo le na splošno. V nekaterih deželah so lahko določene naloge dodeljene različnim ravnam v smislu deljene pristojnosti. Tipičen primer skupnih pristojnosti so pristojnosti povezane z javnim redom in varnostjo, bolnišnice, srednješolsko izobraževanje, ceste in javni prevoz kakor tudi poklicno in tehnično izobraževanje. Tu gre za deljene in obvezne naloge in njihovo neposredno

opravljanje s strani pristojnih oblasti. Še več, celo naloge, ki so obvezne za določeno raven, lahko izvede druga raven lokalne uprave (Council of Europe, 1998:22,23).

V pristojnosti okrajev so (Šmidovnik, 1993:887):

➤ **LOKALNE NALOGE**

V okviru lokalnih nalog opravljajo nemški okraji vrsto **STORITVENIH** in **POSPEŠEVALNIH DEJAVNOSTI** ter v ta namen vzdržujejo številne institucije in naprave zaradi zadovoljevanja potreb prebivalstva in zaradi pospeševanja gospodarstva. Tipične okrajne institucije oziroma naprave so: poklicne šole, splošnoizobraževalne nadaljevalne šole, gimnazije, poklicne strokovne šole, glasbene šole, višje strokovne šole, šolski domovi, ljudske visoke šole, vzgojno-posvetovalne institucije, okrajne knjižnice, okrajni muzeji, okrajne knjižnice, okrajni arhivi, otroški domovi, domovi za rehabilitacijo, domovi za ostarele, okrajne bolnišnice, reševalne postaje, naravni parki, oskrba z elektriko, naloge na področju kmetijstva, gozdarstva in ribištva ter okrajno cestno omrežje.

➤ **UPRAVNE (PRENESENE) NALOGE OKRAJEV**

V sklop prenesenih nalog sodijo naloge na področju socialne pomoči, mladinskega varstva in stanovanjskih zadev, pospeševanje izobraževalnih dejavnosti, gradbeno nadzorstvo – vključno z izdajanjem gradbenih dovoljenj, prometno nadzorstvo, nadzor motornih vozil, posebne naloge na področju javne varnosti, obramba pred elementarnimi nesrečami, zadeve tujcev, skrb za žrtve vojne; posebno pomembno področje okrajnih nalog je varstvo okolja, pri tem pa zlasti varstvo pred emisijami, higiena življenjskih potrebščin, gospodarjenje z odpadki, varstvo narave, gojitev pokrajine, skrb za odpadne vode, skrb za čistočo voda – vključno s talno vodo.

➤ **DRŽAVNE NALOGE**, ki jih opravljajo okraji kot prva stopnja splošne pristojnosti državne uprave.

Ta tretji sklop nalog nemških okrajev se v procesu decentralizacije neprestano oži in se v skrajni posledici – v deželi Schleswig-Holstein – omejuje na nadzorstvo zakonitosti in na strokovno nadzorstvo nad delom občinskih organov in drugih institucij javnega prava na območju okraja (Šmidovnik, 1993:887).

Naj na tem mestu omenim še pristojnosti višjih komunalnih zvez oz. višjih združenj občin. Le-te izvajajo določene naloge, ki presegajo sposobnosti občin ali okrajev samih, kar pomeni, da se lahko določene naloge izvajajo učinkoviteje in bolj ekonomično na višjih ravneh. Preferenčni namen takšnega sodelovanja je na področjih oskrbe z vodo, odvoza odpadkov in živalskih ostankov, popravilo in vzdrževanje cest, gradnja in vzdrževanje rekreacijskih območij, vzdrževanje večernih šol, reševalne storitve in požarna zaščita (Council of Europe, 1998:30).

Nemški samoupravni okraji delujejo najbolj izrazito kot institucija, ki dopolnjuje in s tem krepi občinsko samoupravo, ker po načelu subsidiarnosti prevzemajo nase naloge, ki jih šibke podeželske občine ne zmorejo. Delujejo pa tudi kot amortizer, ker

izravnavaajo bremena, ki v neenaki meri pritiskajo na občine. Zlasti skrbijo za komunalno, prometno, kulturno in socialno infrastrukturo na širšem območju, ki je splošni pogoj za razvoj gospodarstva in za kakovost življenja na višji ravni, kot bi to zmogle občine same. Poleg tega približujejo izvajanje upravnih nalog, ki so bile nekdanj državne, prebivalcem (Šmidovnik, 1993:888).

Pomembnost nemških samoupravnih okrajev se pokaže v polni luči, če se postavi vprašanje, kaj bi bilo z naštetimi okrajnimi institucijami, če ne bi bilo teh okrajev. Večina podeželskih občin jih ne bi mogla vzdrževati, saj ne gre za njene obvezne naloge. To pomeni, da bi bilo podeželje prikrajšano za dobrine, ki jih zagotavljajo te institucije in tudi za druge dejavnosti, ki jih neposredno izvajajo organi in službe okraja. Nastal bi prazen prostor, ki ga dežela oziroma država s svojimi upravnimi organi ali drugimi dekoncentriranimi uradi na terenu ne bi mogla zapolniti (Šmidovnik, 1995:888).

5.1.2. ŠVEDSKA

5.1.2.1. ZGODOVINA LOKALNE SAMOUPRAVE NA ŠVEDSKEM

Švedska ima zelo dolgo tradicijo lokalne samouprave. Uvedena je bila leta 1862, ko je načeloma vsaka župnija in vsako mesto postalo občina. Hkrati so bili ustanovljeni tudi okrožni sveti. Takrat so imeli 2498 občin, ki so obstajale do leta 1950. Takrat sta namreč industrializacija in modernizacija družbe začeli narekovati spremembe ozemeljskih mej občin. Gospodarske spremembe, migracijska rast in širjenje odgovornosti javnih služb so onemogočale majhnim občinam, da bi prebivalcem zagotavljale potrebne storitve. Tako so 1952 zmanjšali število občin na 1037, v razdobju med letom 1962 in 1974 pa na 278 občin, danes pa jih imajo 289. Okrožnih svetov je 20 (Vlaj, 2001:231).

Skandinavske dežele spadajo med tiste dežele, ki so v povojnem času izpeljale najbolj radikalno ozemeljsko in funkcionalno reorganizacijo svoje lokalne samouprave. Z njo so prenesle težišče javnih funkcij z države na lokalne skupnosti (Šmidovnik, 1993:204).

Do ustavnih sprememb iz leta 1974 je bila lokalna samouprava na Švedskem izključno zakonsko urejena. Splošni zakoni so urejali organizacijo in delovanje občin (poseben zakon o občinah, poseben o okrožnih občinah in poseben o občini mesta Stockholm). Na drugi strani so posebni zakoni urejali pristojnosti lokalnih enot po posameznih področjih (zakon o javnem zdravstvu, zakon o otroškem skrbstvu, zakon gradnji in urejanju mest).

Tako je eden izmed najpomembnejših ustavnih dokumentov iz leta 1974. To je ustavni zakon *Instrument of government*, ki kot eden izmed ustavnih zakonov, ki sestavljajo švedsko ustavo, ureja temeljna načela lokalne samouprave. Zakon jamči ustavno varstvo regionalnih in lokalnih oblasti. Določa, da imajo tako občinski kakor tudi okrožni sveti pravico predpisovanja davkov. Odločanje v lokalnih enotah pripada izvoljenim predstavniškim telesom. Drugi ustavni zakon iz istega leta, *Act of the Riksdag*, naj bi urejal organizacijo in dejavnost ter druge pristojnosti in dolžnosti lokalnih oblasti.

Podrobneje je bila lokalna samouprava urejena z zakoni. Tako je npr. zakon o lokalni samoupravi iz leta 1977 nadomestil več splošnih zakonov, ki so urejali posamezne enote lokalne samouprave ter položaj Stockholma in drugih večjih mest, ki so hkrati navadne in okrožne občine (Bugarič, 1992:321).

Do leta 1977 so bili namreč okrožni sveti urejeni v drugih predpisih, od takrat dalje pa navedeni zakon velja za obe skupnosti. Sedanji zakon o lokalni upravi je začel veljati 1. januarja 1991. Občinam in okrožnim svetom je prinesel veliko svobodo, da organizirajo dejavnosti, kot jih same želijo (Vlaj, 2001:231).

5.1.2.2. USTAVNA UREDITEV LOKALNE SAMOUPRAVE NA ŠVEDSKEM DANES

Švedska ustava ureja le temeljna načela lokalne samouprave, podrobnejša ureditev je prepuščena zakonodaji. Tako posebni zakoni urejajo pristojnosti lokalnih enot po posameznih področjih (npr. zakon o izobraževanju, planiranju in gradnji, zakon o socialnih službah in drugi) (Bugarič, 1992:321).

Ustava določa, da so zadeve občin in okrožnih svetov pobiranje davkov za financiranje njihovih zadev. Ustava Švedske tako ne določa organov lokalne samouprave niti nadzora nad organi in zakoni lokalne samouprave (Bugarič, 1992:322).

Občina in okrožni sveti imajo splošne in posebne zakonsko določene zadeve. Država z zakoni in uredbami določa cilje za dejavnost občin in okrožnih svetov. Področni zakoni določajo razmejitve pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi. Sedanji zakon o lokalni upravi je začel veljati 1. januarja 1991. S posebno zakonodajo so občine in okrožni sveti postali pristojni za številne temeljne javne storitve – socialne službe, zdravstveno varstvo, zdravniške storitve, prvo pomoč, otroško varstvo, obvezno izobraževanje in višje izobraževanje itd. (Vlaj, 2001:231, 232). Zakon o lokalni samoupravi iz leta 1991 je utrdil pravico lokalnih oblasti do upravljanja svojih lastnih zadev. Po tem zakonu imajo občine in grofijski sveti pravico odločati o vseh zadevah javnega pomena, ki se nanašajo na območje njihovega delovanja ali na ljudi, ki živijo na tem območju. Lokalna samouprava ima široko avtonomijo.

Primer Švedske dokazuje, da avtonomnost lokalne samouprave nasproti državi oziroma osrednji oblasti ni odvisna od tega, v kakšnem obsegu ustava ureja lokalno samoupravo. Prav za Švedsko, ki je šele pred kratkim z ustavo uredila nekatere najbolj temeljne institute lokalne samouprave, je značilna visoka stopnja avtonomije lokalne samouprave. Avtonomnost lokalnih enot je odvisna predvsem od obsega in vsebine pristojnosti, ki pripadajo lokalnim organom, od vrste aktov, ki jih lokalni organi lahko sprejemajo, ter od oblike in vsebine nadzora, ki ga nad lokalnimi organi izvaja osrednja oblast preko ustreznih nadzornih organov (Bugarič, 1992:322).

Švedski upravni sistem je značilen po prizadevanjih za decentralizacijo javnih zadev in odločanja o njih na lokalnih ravneh (Vlaj, 2001:232).

Ureditev na Švedskem pozna tri ravni uprave:

Tabela 1: Upravna razdelitev Švedske

UPRAVNA RAVEN	TIP IN ŠTEVILO
CENTRALNA RAVEN	DRŽAVA
REGIONALNA RAVEN	GROFIJE (LAN) – 21
LOKALNA RAVEN	OBČINE – 288

Vir: Langset v Larsson, 2001: 353.

Na ravni občin se le-te lahko povezujejo z namenom uresničevanja določenih ciljev v t. i. medobčinska združenja. Tako morajo biti ob vsakršnem združevanju jasno definirani cilji združevanja, širina območja združevanja in čas trajanja takšne zveze. V praksi temelji takšno sodelovanje na prostovoljni odločitvi, v nekaterih primerih pa je združevanje obvezen pogoj uresničevanja določenih ciljev. Tako imamo združenja za razreševanje stanovanjskih problemov, regionalno planiranje in zveze za javni prevoz. Pogostejša področja sodelovanja so gasilske storitve, izobraževanje in oskrba starejših (Council of Europe, 1998:15).

Javno politiko na Švedskem na državni ravni uresničuje parlament (*Riksdag*), na regionalni ravni okrožni sveti in na lokalni ravni občinski sveti. Država je prisotna na vseh treh ravneh, občine pa opravljajo le lokalne zadeve (Vlaj, 2001:231).

Lokalna samouprava na Švedskem je dvostopenjska. Med obema stopnjama ni hierarhije, ampak delitev pristojnosti. Za Švedsko je značilen enoten status občin, saj so razlike med obema vrstama občin zelo majhne. Mesta imajo hkrati status navadnih in okrožnih občin (Bugarič, 1992:321).

Na Švedskem tri občine Göteborg, Malmö in otočje Gotland do leta 1999 niso pripadale grofijskim svetom in so tako same vodile celoten zdravstveni sistem. V teh primerih je torej mestna občina odgovorna za zadeve, ki jih običajno opravljajo okrožni sveti. Od leta 1999 dalje ima samostojen status samo še otočje – občina Gotland.

5.1.2.3. PRISTOJNOSTI ŠIRŠIH LOKALNIH SAMOUPRAVNIH SKUPNOSTI

Tudi na Švedskem prihaja na tej vmesni ravni lokalne uprave do povezanosti med lokalno samoupravo in državno upravo pod isto streho. Ta vmesni prostor, ki združuje obe ravni uprave, imenujemo tudi švedski lan ali grofija. To je teritorialno zelo obsežna enota z velikimi pristojnostmi, ki obsega območja teritorialno zelo obsežnih občin, nastalih po veliki reorganizaciji v zadnjih desetletjih. Zato je to enoto skoraj primerneje imenovati kar regija, in sicer tako z vidika njihove lokalne kakor tudi z vidika njihove državne narave. Ta raven je druga raven lokalne samouprave, ima pa tudi status regije.

Lan oz. grofija je danes lokalna skupnost oziroma regija z lastnimi organi, z lastnimi pristojnostmi in z lastno pravno subjektiviteto. Obenem je tudi »oporišče« državnih služb regionalnega pomena, ki jih vodi državni prefekt (guverner). Skandinavski avtorji poudarjajo, da na tej ravni ne prihaja le do srečevanja, temveč do najintenzivnejšega sodelovanja med državo in lokalno samoupravo, zlasti pri gospodarskem oziroma prostorskem načrtovanju ter političnem usklajevanju različnih področij. Lahko torej rečemo, da se je tudi švedski model lokalne samouprave v veliki meri razvijal po vzoru kontinentalnega modela (Šmidovnik, 1993:886).

Vmesni prostor med državo in osnovnimi enotami lokalne samouprave, občinami, je zelo širok. Že več kot 300 let je regionalna državna uprava na Švedskem organizirana v enotah imenovanih lan ali grofija, ki vsebuje tako enote centralne uprave in tudi

lokalne samoupravne enote. Vmesni prostor (*counties*) je prostor, kjer se srečujejo enote centralne uprave, t. i. grofijski administrativni odbori (*county administrative boards*) in okrožni sveti (*county councils*), ki predstavljajo grofijsko samoupravo. Prvi so »podaljški« centralne uprave na regionalni ravni, okrožni sveti pa so lokalna samoupravna enota. V nasprotju z grofijskimi administrativnimi odbori, ki predstavljajo in zagovarjajo centralno upravo na regionalni ravni, imamo na drugi strani grofijsko samoupravo, čigar predstavniki so grofijski sveti (*county councils*). Območje grofijskih svetov sovпада z geografskim območjem grofij. Grofije so hkrati regije in druga raven lokalne samouprave. Na čelu grofij je guverner, ki je imenovan s strani centralne vlade (Langset v Larsson, 2001:347–352).

Grofijske administrativne uprave delujejo v imenu centralne vlade na regionalni ravni. Na čelu le-teh so guvernerji grofij imenovani s strani centralne vlade, 14 članov pa je imenovanih s strani vlade na predlog grofijskih svetov. V bistvu imajo grofijske administrativne uprave dvojno vlogo. Po eni strani skrbijo za naloge od zgoraj navzdol v imenu centralne vlade, hkrati pa so odgovorne tudi ta procese od spodaj navzgor povezane predvsem z razvojem grofij. Največjo odgovornost so prevzele za zadeve povezane s planiranjem in upravljanjem. V zadnjih letih so povečale delovanje na področjih socialnega planiranja, vključno z regionalno politiko, sodelujejo tudi pri vladnem sektorskem planiranju. Grofijska oblast izvaja nadzor nad občinami v okviru meja njihove grofije (Langset v Larsson, 2001:349- 350).

V literaturi največkrat zasledimo kar uporabo pojma *county council* oziroma grofijski ali okrožni sveti za vmesno raven lokalnih oblasti oziroma za drugo raven lokalne samouprave. Tudi sama bom v nadaljevanju uporabila kar izraz grofijski sveti za prikaz druge ravni lokalne samouprave na Švedskem. Osredotočila se bom na pristojnosti in vlogo teh vmesnih ravni lokalne uprave na Švedskem.

Temelji lokalne samouprave na Švedskem so bili postavljeni že davnega leta 1862. Grofijski sveti so bili ustanovljeni kot samoupravne regionalne enote s širokimi pristojnostmi, ki se nanašajo predvsem na splošno dobro posameznih grofij. Že takrat so imele pomembno vlogo predvsem na področjih podeželskega razvoja, prevoza in zdravstvenega varstva. Število nalog se je še naprej povečevalo predvsem zaradi pospešenega ustanavljanja vsem znane države blaginje na Švedskem. Pristojnosti grofijskih svetov so občutno narasle predvsem v sektorju zdravstvenega varstva. Grofijski sveti so postali akterji, ki zagotavljajo zdravstvene storitve, ki so bile v preteklosti v pristojnosti države, in sicer skrb za duševno motene in usposabljanje medicinskih sester. Vse to dokazuje, kako so grofijski sveti postajali vedno bolj vpleteni v politiko centralne uprave. Grofijski sveti so bili do neke mere spremenjeni v neposredne ponudnike zdravstvenih storitev. To nam danes dokazuje dejstvo, da zdravstveno varstvo predstavlja kar približno 80 % celotnih aktivnosti, ki jih izvajajo grofijski sveti.

Temeljni cilj ustanovitve grofijskih svetov je bil ustanoviti demokratično izvoljeno telo, ki bi lahko prevzelo odgovornost za razvoj podeželja, javni prevoz in zdravstvene storitve. Seveda se je področje nalog v današnjem času razširilo, še vedno pa ostajajo medicinske storitve in zdravstveno varstvo najpomembnejši nalogi grofijskih svetov (Langset v Larsson, 2001:353-355).

➤ *ZDRAVSTVENO VARSTVO*

Izdatki za zdravstvo predstavljajo kar 75 % vseh izdatkov grofijskih svetov. To nam še enkrat dokazuje, da so naloge na področju zdravstvenega varstva temeljne naloge vmesne ravni lokalne samouprave na Švedskem. Praktično vse osnovne zdravstvene storitve upravljajo grofijski sveti, v nekaterih primerih pa tudi samostojne občine. Raven grofije obravnava praktično vse bolezni, razen v primeru redkih in izjemnih primerov bolezni ali poškodb, kjer primere prevzame višja raven. Tudi javne zobozdravstvene storitve so v pristojnosti grofijskih svetov. To so obvezne zadeve grofijskih svetov. Poleg tega pokrivajo ambulantno oskrbo, skrbijo za cepljenja prebivalcev, vodijo posvetovalnice za matere in otroške dispanzerje, Z reformo leta 1992 je bila skrb za starejše prenesena iz ravni grofijskih svetov na raven občin. Od leta 1995/1996 je bila na občine preneseno tudi varstvo duševno motenih.

➤ *BOLNIŠNICE*

V pristojnosti grofijskih svetov je bolnišnična oskrba kakor tudi psihiatrične institucije. Obstaja šest »zdravstveno varstvenih« regij in vsaka izmed teh ima vsaj eno regionalno bolnišnico. V začetku 90. let so se začeli stopnjevati pritiski na grofijske svete, naj se zmanjša trošenje zaradi recesije. Prizadevali so si za uvedbo novih načel v zagotavljanju zdravstvenih storitev, in sicer za večjo ekonomičnost, učinkovitost, boljšo kvaliteto storitev, večjo izbiro ponudnikov za uporabnike in za tržno usmerjenost programov.

➤ *JAVNI PREVOZ*

Od leta 1978 je upravljanje javnega prevoza tako v rokah grofijskih svetov kakor tudi občin. Vodijo avtobusne, tramvajske in storitve podzemskih železnic preko skupnih družb.

➤ *TURIZEM*

Osnovne pristojnosti na tem področju so: investicije v infrastrukturo, zaščita narave, skrb za kulturno in naravno okolje, izobraževanje in spodbude za industrijo in podjetništvo.

➤ *IZOBRAŽEVANJE*

Grofijski sveti so pristojni za izobraževanje in usposabljanje medicinskih sester, terapevtov in ostalih profesionalcev iz področja zdravstvenega varstva, za višje izobraževanje in izobraževanje odraslih.

➤ *KULTURA*

Večina sredstev iz tega področja gre predvsem v obliki podpor za regionalne kulturne institucije in različne organizacije. Skrbijo za grofijska gledališča, muzeje, knjižnice in za glasbene ustanove.

➤ *REGIONALNI RAZVOJ*

Tu se naloge nanašajo predvsem na regionalni ekonomski razvoj, načrtovanje in strategije razvoja. Veliko pozornosti je namenjene tudi skrbi za okolje in podpori turizmu.

Pomembno vlogo igrajo grofijski sveti tudi pri regionalnem razvoju. Grofijski sveti imajo pomembno vlogo pri spodbujanju sodelovanja med njimi samimi, grofijsko administrativno upravo, ki je podaljšek centralne vlade, ter med združenjem lokalnih oblasti in industrije. Namen sodelovanja je spodbujanje regionalnega razvoja. To vključuje podpiranje in spodbujanje razvoja podjetništva in industrije v regijah. Cilj je povečanje delovnih mest in moči regij. Celotna pristojnost za regionalni razvoj je seveda v navezavi z grofijsko administrativno upravo (Langset v Larsson, 2001:355-356).

Kljub temu, da prvi pogled strukture in pristojnosti posameznih enot daje vtis jasno organizirane in urejene strukture, pa temu ni tako. Če samo pogledamo razdelitev nalog med vmesnimi oblastnimi strukturami, je slika takoj drugačna. Struktura je namreč kar precej zapletena, saj so pristojnosti velikokrat porazdeljene med več različnih oblastnih struktur. Temu nekateri pravijo »regionalni nered«. Izraz se predvsem nanaša na kompleksnost in razdrobljenost pristojnosti, ki je značilna za regionalno raven. Tu mislimo predvsem na pomanjkanje jasne ločitve funkcij med regionalnimi državnimi oblastmi in med grofijskimi sveti in na prekrivanje pristojnosti med različnimi akterji na policy področjih turizma, kulture in regionalnega razvoja. To ima za posledico nejasno in neučinkovito odločevalsko strukturo (Langset v Larsson, 2001:360).

Vse to je sprožilo razprave o tem, ali naj decentralizacija najde svoje mesto tudi na vmesni ravni s prenosom moči in nalog od regionalnih državnih oblasti (grofijski administrativni odbor) na grofijske svete. Tako je v začetku 90. let razprava o organiziranosti vmesnih ravni postala ena najbolj aktualnih tem. Leta 1995 je parlamentarna komisija predložila poročilo z naslovom »Regionalna prihodnost«. Poročilo je vsebovalo strategijo o tem, kako regionalno raven na Švedskem prilagoditi na sedanje in prihodnje izzive. Izpostavljena sta bila dva cilja, katerima mora regionalna reforma slediti: izboljšati učinkovitost in večja demokracija.

Naj na tem mestu omenim tri ključne predloge reform:

- Sprememba v delitvi pristojnosti med državo in lokalno samoupravo. Na tem mestu naj se pristojnost za regionalni razvoj prenese od grofijskih administrativnih odborov, ki delujejo kot enote države, v pristojnost grofijskih svetov.
- Vloga grofijskih administrativnih odborov naj se spremeni. Vsako grofijo naj v imenu centralne državne oblasti predstavlja samo en odbor.
- Grofije naj bi se združile in tako oblikovale dve večji regiji, in sicer regiji Western Sweden in Skane. Novi regiji naj bi vsebovali enote regionalne državne uprave in samoupravne regionalne parlamente. Tako je leta 1996 parlament odločil, naj se s 1. januarjem 1997 z združitvijo dveh grofij oblikuje nova grofija – regija Skane. Parlament je 15. maja 1997 sprejel tudi odločitev, da naj se v okviru poskusnega obdobja ustanovi povsem nova grofija oziroma regija Western Sweden. Nova regija naj bi vključevala 49 občin in imela približno 1,5 milijona prebivalcev. Volitve v novo regijsko skupščino naj bi bile izvedene leta 1998 v sklopu splošnih volitev. Tako naj bi nova regija imela od 1999 leta dalje novo regijsko organizacijo z neposredno izvoljeno skupščino. Nova samoupravna regionalna

organizacija bo tako prevzela pristojnosti, ki so bile do tedaj dodeljene štirim grofijskim svetom. V času poskusnega obdobja bo nova regijska organizacija prevzela vse pristojnosti povezane z regionalnim razvojem vključno z regionalno infrastrukturo. Ena temeljnih nalog novo nastalih samoupravnih regionalnih svetov bo oblikovanje programov za regijski dolgoročni razvoj.

V okviru teh predvidenih reform je bil oblikovan parlamentarni odbor (komisija) z nalogo, da ovrednoti poskusna obdobja novih struktur, hkrati pa ima nalogo oblikovati predloge za nadaljnjo regionalno organizacijo na Švedskem. Za Švedsko je značilen še en ključni razlog, ki je pospešil diskusije o tem, da so regionalne reforme nujne in kako naj se le-te izvedejo. Švedska je namreč v začetku 90. let postala polnopravna članica Evropske unije in tako je postalo jasno, da bo članstvo v tej organizaciji pripeljalo tudi do nujnih sprememb v sami regijski strukturi. Z vidika ostalih držav članic in njihove ureditve so postali predmet razprav tako obseg grofij kakor tudi pristojnosti grofij. Večina avtorjev je ugotovila, da so grofije premajhne in tako povsem nekonkurenčne v novem okolju. Šibkost v primerjavi z ostalimi državami se nakaže pri snovanju programov, ki bi lahko konkurirali za finančno pomoč iz EU regionalnih skladov in tudi ker grofije niso močan akter v novem evropskem, tekmovalnem regijskem okolju.

Tudi minister za notranje zadeve Jorgen Andersson se je v svojem govoru zavzel za okrepitev regionalnih ravni z naslednjimi besedami: »*Večina držav članic, s katerimi bomo sodelovali v novem okolju, ima močno regionalno raven. Več kot očiten razlog za močnejše regije je dejstvo, da s tem ko ekonomija postaja povsem mednarodno naravnana, posledično postanejo državne meje in odločitve manj pomembne za rast in razvoj. Švedska je v preteklih letih prenesla veliko pristojnosti iz državne na lokalno raven. To je bil seveda pozitiven razvoj in čas je, da okrepi tudi vloga regij. Veliko problemov se lahko uspešneje reši prav na tej vmesni ravni.*«

Seveda se oglašajo tudi nasprotniki nove regionalizacije. Tu so predvsem opazni predstavniki občinskih ravni, ki že tradicionalno vidijo grofijske svete kot nasprotnike v tekmi za finančne vire in pristojnosti. Na povsem enak način si razlagajo tudi usmeritve, ki vodijo k »novi regionalizaciji«. Bojijo se, da občinska raven ne bi izgubila na pomenu, ki ga je na Švedskem že tradicionalno osnovna raven imela. Bojijo se tudi tega, da se bodo nove regije in grofijski sveti oblikovali v nekakšne nad nacionalne oblasti z močjo kontrole nad občinami (Langset v Larsson, 2001:359–364).

5.1.3. FRANCIJA

5.1.3.1. ZGODOVINA LOKALNE SAMOUPRAVE V FRANCIJI

Francija je tista evropska država, katere oblika lokalne demokracije je pomenila enega najbolj ponavljanih vzorcev za druge evropske ureditve in tudi države ostalega sveta. To velja predvsem za nekdanje francoske kolonije. Ta model lokalne samouprave se je v najbolj čisti obliki ohranil doma v Franciji, v nekoliko manj čisti obliki pa v drugih, sosednjih, zlasti romanskih deželah.

Temelji francoskega modela lokalne samouprave izhajajo iz časa francoske revolucije in Napoleonovega cesarstva. Prvi francoski zakon o lokalni samoupravi je bil sprejet leta 1789, ki pomeni najbolj radikalen oz. revolucionaren prelom s fevdalno preteklostjo, z vsemi oblikami teritorialne samouprave, ki je imela svoje korenine v srednjeveški fevdalni ureditvi. Tako kot drugod po Evropi je tudi v Franciji pred revolucijo obstajala komunalna samouprava v srednjeveških mestih, v t. i. *bonnes villes*, na podeželju pa so bile oblikovane vaške samoupravne skupnosti. Tudi na širših regionalnih območjih so se pojavile težnje po določeni decentralizaciji v okviru provinc, vendar se te težnje v Franciji niso mogle uveljaviti zaradi prevelike moči stare monarhije, ki je oblikovala Francijo v klasično centralistično državo.

V francoski revoluciji je najprej kazalo, da bo razvila močno lokalno samoupravo. To je napovedovala teorija o naravnih pravicah občine (naravnopravna šola), ki so jo razvili francoski reformisti pred francosko revolucijo. V Franciji pa so že v času revolucije ponovno prevladale centralistične težnje, ki jih je pozneje izpeljal Napoleon s svojimi reformami. Revolucija je odpravljala razlike med ljudmi in ukinjala fevdalne privilegije. Tako je bil najvažnejši ukrep revolucije popolno izenačevanje pravnega statusa vseh občin. Revolucija je ukinila privilegije mest in jih izravnala med seboj ter s podeželskimi občinami. Od tedaj imajo vse francoske občine – velike in male, mestne in podeželske – enoten pravni status in enotno ureditev. Francija je tipična dežela z enotipno občino (Šmidovnik, 1995:37,38).

Drugi pomemben ukrep revolucije je bilo oblikovanje departmajev. Departma je nastal kot tipična administrativna iznajdba revolucije. Vzpostavile so ga težnje, ki so bile v svojem bistvu prav nasprotne idejam lokalne samouprave. To so bile centralistične težnje, ki so hotele Francijo razdeliti na take administrativne enote, ki bi jih bilo mogoče čim lažje obvladovati iz centra države. Šele proti koncu 19. stoletja (1871) se je v departmaju razvilo samostojno življenje, ki je pomenilo zametek njegove samoupravnosti. Tako je bilo po vzoru občin tudi departmajem odkazano področje samouprave. To je področje lokalnih zadev (*affaires locales*). Na tem področju lokalne skupnosti same določajo in tudi samostojno opravljajo svoje naloge; država si pridružuje nad njimi le nadzor, kakor to ustreza pojmovanju državne decentralizacije. Francoski departma je postal vzorec za podobne enote v drugih evropskih deželah na kontinentu (na primer za nemške okraje, italijanske province, švedske lane) (Šmidovnik, 1995:38, 39).

Od francoske revolucije pa vse do druge svetovne vojne je vmesna raven oblasti temeljila na departmajih in prefektih, ki so kot »podaljški« centralne oblasti delovali na območju departmajev. Departmajem je bilo dano področje samoupravnosti, toda dejansko so nad njimi še vedno vladali prefekti. Nad generalnim svetom so imeli nadzorno funkcijo, poleg tega je bil prefekt hkrati tudi izvršilni organ generalnega sveta kot reprezentativnega organa.

Po koncu druge svetovne vojne in vse konca sedemdesetih let se je podoba vmesnih ravni oblasti začela počasi spreminjati. Da bi razrešili problem razdrobljenosti francoskih občin, so začeli ustanavljati različne oblike medobčinskega povezovanja. Kot druga pomembna pridobitev v tem času se je izkazalo ustanavljanje regij. Departmaji so se izkazali kot dokaj neučinkoviti, kadar gre za zadeve povezane z ekonomskim razvojem. Oblikovati so se začela večja (regionalna) območja, ki služijo kot podpora za državno razvojno politiko. V tem obdobju je postala struktura vmesne ravni bolj zapletena, država in prefekti počasi izgubljajo svojo moč (Petiteville in drugi, 2001:175-176).

Pospeševanje procesa decentralizacije je bilo eden izmed ključnih reformnih ciljev leve vlade v letih 1982–1986. Francoska lokalna samouprava je tako doživela v letih 1982 in 1983 občutne sistemske spremembe, ki jih je omogočila in napovedala ustava pete republike iz leta 1958. Do teh sprememb je veljal zakon o občinah iz leta 1884 in zakon o departmajih iz leta 1871. Spremembe se nanašajo zlasti na:

- razdelitev pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi s tem, da so prenesli precej pristojnosti z države na lokalne skupnosti;
- sistem državnega nadzora nad lokalnimi skupnostmi; nadzor so bistveno omilili in ga v glavnem omejili na nadzor zakonitosti;
- organe, ki so doslej povezovali lokalne skupnosti z državnimi enotami, odpravljena je bila tradicionalna ureditev, po kateri je bil prefekt kot šef državnega departmaja hkrati tudi izvršilni organ generalnega sveta kot reprezentativnega organa (samoupravnega departmaja) (Šmidovnik, 1995:42).

Regije so najnovejše administrativne enote v Franciji. Departma kot vmesna raven oblasti se je izkazal za dokaj neučinkovitega pri zadevah povezanih z ekonomsko razvojnimi izzivi. Posledično je bila ustanovljena raven regij, ki bi bila sposobna razreševati zadeve na širšem teritorialnem področju. Čeprav so za regije bili temelji postavljeni že leta 1959, pa formalno niso zaživele vse do leta 1986 (Korzika leta 1982, čezmorski teritoriji leta 1983). Leta 1986 so v njih zaživele lastni organi – izvoljene skupščine. V Franciji je 26 regij, 22 jih je v kontinentalni Franciji, 4 pa v čezmorskih teritorijih. Razen Bretanije in Alzacije ter čezmorskih teritorijev, ki ustrezajo bivšim provincam ali kolonijam, so to v glavnem umetne tvorbe brez kakršnih zgodovinskih ali geografskih osnov (Perdan, 2001:38).

Lokalna samouprava v centralistični državi, kakršna je Francija, že zaradi sistemskih razlogov ne more imeti tolikšne teže, kot jo ima v decentraliziranih državah. Vendar pa bi bilo napačno iz tega sklepati, da je francoska lokalna samouprava družbeno nepomembna. Francoska lokalna samouprava je izredno čvrsto zasidrana v dejanskem in političnem življenju države. Očiten dokaz je bilo prav veliko

reorganizacijsko gibanje, ki je v preteklih desetletjih zajelo vso zahodno Evropo in temeljito spremenilo teritorialno podobo lokalne samouprave v večini evropskih dežel. V Franciji v tem pogledu ni uspelo; reorganizacija francoske lokalne samouprave se je omejila zgolj na nekatere nove rešitve v delovanju organov lokalnih skupnosti ter na nove oblike državnega nadzora nad lokalnimi skupnostmi. Prebivalstvo vztraja na svojih tradicionalnih lokalnih skupnostih, pa čeprav so te komaj sposobne opravljati svoje naloge (Šmidovnik, 1995:41, 42).

Francija v svojem bistvu še vedno ostaja centralistična, unitarna država kljub reformam, ki so zagovarjale decentralizacijo (politične oblasti) in dekoncentracijo (administrativne oblasti). Marsikaj se je skozi zgodovino spremenilo, zato na sodobno Francijo ne moremo gledati na isti način kot pred sto in več leti. Nižje teritorialne enote razpolagajo z več formalne odločevalske avtonomije kot v preteklosti, vendar so še vedno v precejšnji meri podrejene odločitvam iz Pariza.

Sodobna francoska lokalna ureditev se je ob urejanju področja lokalne demokracije lahko oprla na svojo bogato preteklost. Njena ureditev lokalne samouprave pomeni nedvomno enega izmed glavnih modelov lokalne samouprave, ki je skupaj z drugimi tvorila skupni kontinentalni model lokalne samouprave.

5.1.3.1. USTAVNA UREDITEV FRANCOSKE LOKALNE SAMOUPRAVE DANES

Za organizacijo lokalne samouprave v Franciji sta značilni večplastnost upravnih ravni in številčnost lokalnih skupnosti. Francija je država z demokratično, parlamentarno in predsedniško ureditvijo (Vlaj, 1998:146). Razdeljena je na tri regionalne in lokalne skupnosti, in sicer na regije, departmaje in občine.

Tabela 2: Struktura regionalne in lokalne samouprave v Franciji

TIP LOKALNE, REGIONALNE SKUPNOSTI	ŠTEVILO
Regije	26 (od tega štiri prekomorske)
Departmaji	100 (od tega štirje prekomorski)
»Združene občine«	16.352
Občine	36.559

VIR: Petiteville in drugi, 2001:177.

Štiri čezmorska območja imajo obenem status departmajev in regij. Čezmorska območja so: Martinique, Guadeloupe, Reunion in Francoska Gvajana (Vlaj, 1999:224).

Po 72. členu francoske ustave so teritorialne skupnosti francoske republike občine, departmaji in čezmorska območja. Na zakonski osnovi so lahko ustanovljene še druge. V tem zadnjem delu formulacije je ustavnopravna podlaga za zakonsko vzpostavitev regij. Te ravni se svobodno upravljajo preko lastnih organov oblasti pod pogoji zapisanimi z zakonom. Lastni organi upravljanja v teh enotah so izvoljeni sveti.

74. člen francoske ustave dopušča, da lahko imajo prekomorska območja posebno organizacijo, skladno z specifičnimi interesi na tem področju. Vsa ostala temeljna načela lokalne samouprave, obseg pristojnosti, sredstva in organizacijo lokalne uprave naj bi urejali zakoni. Tako obstaja vrsta zakonov, ki opredelijo delovanje lokalnih enot, vključno z zakoni o prenosu moči, ki so iz obdobja večjih decentralizacijskih procesov (Council of Europe, 1998:5).

Kot že rečeno, je francoska lokalna samouprava doživela v letih 1982–1983 občutne sistemske spremembe in tudi zakoni, ki so se začeli uveljavljati od leta 1982, uresničujejo številna načela decentralizacije. To pa ne vsebuje samo celotne nove ravni vladanja, ampak tudi prenos političnih odgovornosti, dohodkov in izdatkov na nižje ravni.

Od decentralizacije dalje obstajajo tri ravni lokalnih samoupravnih skupnosti, ki v celoti samostojno opravljajo pooblastila. Poleg tega v Franciji obstaja veliko število lokalnih upravnih področij, ki so bila oblikovana kot raven med občino in departmajem. Občina je najmanjši upravni del, vendar tudi najstarejši, departma je nastal z revolucijo, regija pa je najnovejša struktura francoske lokalne uprave, ki je nastala po vrsti zakonov o decentralizaciji leta 1986 (Vlaj, 1998:146).

Nad občinsko ravniyo so zaradi večje ekonomičnosti in racionalnosti nastale različne oblike medobčinskega sodelovanja, in sicer sindikati občin, okrožja in mestne občine, skupnosti občin, skupnosti mest. To so javnopravne, z zakonom urejene oblike medobčinskega povezovanja, katerim določene pravice priznava tudi država (Šmidovnik, 1995:41).

Posebnost francoske vmesne ravni oblasti je v tem, da med posameznimi enotami ne obstoji hierarhičen odnos. Regije niso hierarhično nadrejene departmajem in departmaji nimajo moči nad občinami. Obstoji še ena značilnost. Posamezne lokalne enote samostojno izvajajo svoje pristojnosti, kljub temu prihaja do tesnega sodelovanja pri oblikovanju in izvajanju politik (Petiteville in drugi, 2001:177).

Pomembno vlogo v francoskem sistemu lokalne samouprave imajo tudi *prefekti*. Njihova vloga se je v preteklosti kot posledica decentralizacijskih procesov bistveno zmanjšala, tako da je danes vloga prefektov omejena samo na zastopanje vlade v departmajih in regijah. Prefekt departmaja, v katerem se nahaja regijska prestolnica, je hkrati tudi prefekt regije. Imenuje jih vlada in so edini predstavniki premiera in ministrov. Imajo edini pravico, da zastopajo državo pred regijskim in generalnim svetom. Prefekti spadajo med zgornje seniorske državne uslužbenke v lokalni upravi (Perdan, 2001:39).

Devolucija in njen razvoj ostajata aktualno politično vprašanje. Obstajajo veliki problemi pri razumevanju pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi in lokalnimi skupnostmi samimi. Decentralizacija je namreč pomenila popoln prelom z 200 let trajajočim centralističnim sistemom in s seboj prinesla vrsto zakonov in novih razmerij (Vlaj, 1998:149).

5.1.3.3. PRISTOJNOSTI ŠIRŠIH LOKALNIH SAMOUPRAVNIH SKUPNOSTI V FRANCIJI

Tipična širša lokalna samoupravna skupnost, ki je v veliki meri vplivala na razvoj na kontinentu, je francoski departma. Francoski departma je administrativna »iznajdba« francoske revolucije in poznejših Napoleonovih upravnih reform. Danes je departma širša lokalna samoupravna skupnost, hkrati pa je tudi dekoncentrirana enota države. Departma kot tipična administrativna enota, s pomočjo katere naj bi država obvladovala vse svoje ozemlje iz centra države, se je spremenil v dvoživko, ki deluje tudi kot samoupravna lokalna skupnost in s tem kot protiutež tej isti državi (Šmidovnik, 1993:881).

Vse upravne enote imajo svoje temeljne izvršilne enote v departmaju. Povezuje jih prefekt. Prefekt je bil vse do reorganizacije lokalne samouprave po zakonu iz leta 1982 obenem tudi izvršilni organ generalnega sveta, ki je predstavniški organ departmaja kot lokalne samoupravne skupnosti. Šele s to reorganizacijo je generalni svet dobil svoj lastni izvršilni organ – predsednika generalnega sveta, kar je šteti kot potezo za osamosvajanje in utrjevanje lokalne samouprave na tej ravni (Šmidovnik, 1993:885).

Kot že rečeno, so departmaji in regije hkrati decentralizirane lokalne enote, hkrati pa tudi državni oddelki. V regiji ali departmaju prefekt skrbi za decentralizirane naloge države: policijo, kmetijstvo, zdravstvo, okolje, zaposlovanje in javna dela. Storitve, ki ne sodijo pod izvršno oblast (sodstvo) ali imajo posebno hierarhijo (izobraževanje, inšpekcije), ne sodijo pod avtoriteto prefekta. Po zakonu iz 6 .2. 1992 o teritorialni upravi Francije je decentralizacija ključ za razdelitev pristojnosti in sredstev med različne ravni uprave (Council of Europe, 1998:9).

Zakon o prenosu moči iz leta 1983 temelji na naslednjem načelu:

»Razdelitev nalog med državo in teritorialnimi oblastmi naj kar se da jasno ločuje med pristojnostmi države po eni strani in med nalogami, ki so prenesene na občine, departmaje ali regije. Tako naj bi vse naloge in ustreznim nalogam pripadajoči viri v celoti pripadali ali državi, departmajem, občinam ali regijam. Ravni oblasti, ki so pristojne za izvrševanje določenih nalog, morajo biti jasno opredeljene« (Council of Europe, 1998:22).

V Franciji torej zakoni določajo razdelitev pristojnosti med občinami, departmaji, regijami in državo ter razdelitev javnih virov. Departma je močno zasidran v francoski lokalni ureditvi, velik pomen pa mu pripisujejo tudi ljudje. V svoji pristojnosti izvršuje naslednje javne storitve:

➤ SOCIALNE STORITVE

Departmaji so pristojni za socialno skrbstvo, pomoč otrokom, pomoč in nastanitev ostarelih, pomoč sirotam in revnim, nastanitev prizadetih, družinske socialne pomoči, pravne storitve poleg države in občin skrbijo tudi za zdravstveno preventivo pri boleznih, kot so rak, tuberkuloza, spolne bolezni. Te storitve zasedajo kar 60 % proračuna departmajev. Departmaji so odgovorni tudi za socialno-varstvene zavode.

➤ *IZOBRAŽEVANJE*

Pristojnosti na področju izobraževanja so predvsem izgradnja in vzdrževanje šol za učence stare med 11 in 15 let. Departmaji tu nimajo nobene besede pri učnem načrtu, ki ga pripravljajo na ministrstvu za izobraževanje.

➤ *PROMET, PREVOZ*

Departmaji skrbijo za departmajski promet in ceste, šolski prevoz, poleg države in občin skrbijo tudi za pomorsko ribolovna in trgovska pristanišča.

➤ *KULTURA*

Na tem področju gre predvsem za vzdrževanje kulturne infrastrukture, vključno s promocijo glasbenih festivalov, pomoč departmajskim knjižnicam, arhivom, muzejem in gledališčem.

➤ *GOSPODARSKI IN LOKALNI RAZVOJ*

Posredna in neposredna dopolnilna pomoč, podeželska oprema.

➤ Na področju *EKONOMSKIH STORITEV* imajo departmaji nalogo oskrbe z elektriko. Departmaji skupaj z državo, regijami in občinami sodelujejo pri regionalnem, prostorskem planiranju in varovanju okolja (Council of Europe, 1998:23–26).

Departmaji so sicer predvsem odgovorni za srednješolsko izobraževanje in socialno varnost (zagotavljanje socialne pomoči). Ker departmaji skrbijo za te glavne službe, jim ni dovoljeno tekmovati z zasebnim sektorjem pri zagotavljanju drugih storitev, razen če jih ta zaradi kateregakoli razloga ne zagotavlja. Departma sme posegati v gospodarske in socialne zadeve pod pogoji, ki jih določa zakon. Če je cilj intervencije departmaja spodbujati gospodarski razvoj, lahko odobrava neposredno in posredno pomoč pod pogoji, določenimi z zakonom o sprejetju plana. Če to zahteva varovanje gospodarskih in socialnih interesov prebivalstva v departmaju, sme departma odobriti neposredno ali posredno pomoč podjetjem v težavah, za uveljavitev ukrepov za sanacijo, predvidenih v sporazumu, ki je sklenjen z zadevnim podjetjem. Departma nudi tudi pomoč občinam pri izvajanju njihovih pristojnosti (Vlaj, 1999:225).

Regije so najnovejša struktura francoske lokalne uprave. Regije so bile najprej ustanovljene zgolj kot javne ustanove oziroma javni zavodi (*établissement public*), kar je značilno za Francijo; niso bile ustanovljene kot ozemeljske enote oziroma ozemeljske skupnosti, pač pa kot javni zavodi z omejenimi nalogami, in sicer zlasti na področju državnega planiranja in financiranja regionalnega razvoja. Šele z zakonom iz leta 1982 so regije postale ozemeljske skupnosti z avtonomnim položajem – podobno kot občine in departmaji (Šmidovnik, 1993:202).

Regije so teritorialne enote, katerih ureditev je podobna ureditvi v departmajih. Čeprav najprej pomislimo na regije v evropskem pomenu besede, se izkaže, da je francoska regija nova lokalna enota, ki spada v področje lokalne samouprave. V Franciji torej obstajajo tri ravni lokalnih skupnosti, je pa francoska regija v evropskem prostoru tudi tista enota, ki igra vlogo evropske regije.

Danes regije v svoji pristojnosti izvršujejo naslednje javne storitve:

Temeljne pristojnosti regij so predvsem na področju ekonomskega razvoja. Gre za različne podpore namenjene podjetjem in za sofinanciranje javnega dobrega regionalnega pomena.

➤ *IZOBRAŽEVANJE*

Na področju izobraževanja so regije pristojne za srednješolsko infrastrukturo in vzdrževanje le-te, pristojne so tudi za poklicno in strokovno izobraževanje in za izobraževanje odraslih. Pristojnosti se nanašajo na ustanovitev, gradnjo in vzdrževanje objektov. Od leta 1993 so regije pristojne za medslužbeno in vajensko usposabljanje.

➤ *PROMET, PREVOZ*

Na tem področju so regije pristojne za mestni železniški prevoz. Regije so pristojne za upravljanje in vzdrževanje rečnih pomolov in rečnih plovnih poti.

➤ *JAVNO ZDRAVSTVO* je funkcija, ki se deli med regijami, departmaji in občinami, država ima pri tem nadzorno funkcijo.

Od leta 1982–1983, ko so bile izvedene reforme, so praktično vse ravni odgovorne za prostorsko načrtovanje in načrtovanje izrabe zemljišč. Regije upravljajo regionalne naravne parke. Na področju *GOSPODARSKEGA IN LOKALNEGA RAZVOJA* so regije pristojne za načrtovanje nacionalnega in regionalnega razvoja.

Za uresničitev projektov skupnega interesa se lahko lokalne enote med seboj povežejo v nove enote, ustanovljene prav v ta namen. Nove skupne enote svobodno ustanovijo lokalne oblasti, ki hočejo sodelovati. Obstaja več različnih »sodelujočih enot.« Pomembno je razlikovati med tistimi, kjer gre za sodelovanje med lokalnimi oblastmi iste ravni (sodelovanje med departmaji), in tistimi, kjer gre za povezovanje enot različnih ravni. Na tem mestu bom opisala samo enote, v katere so vključene širše lokalne skupnosti, in sicer:

- novo nastale enote, kjer prihaja do sodelovanja med departmaji, so t. i. meddepartmajske institucije in telesa;
- do sodelovanja med regijami prihaja na podlagi medregijskih sporazumov in institucij.

Enote, kjer gre za sodelovanje lokalnih enot različnih ravni, in sicer za sodelovanje med občinami, departmaji in regijami, se imenujejo *mixed consortia*.

Enote se med seboj razlikujejo glede na to, ali so pristojnosti enot obvezne, ali pa si enote lahko same svobodno določajo prag moči. Med enote, ki si pristojnosti lahko same določajo, so tudi t. i. mešane skupnosti. Njihove pristojnosti so: skrb za infrastrukturo (ceste, oskrba z vodo, kanalizacija) ter upravljanje industrijskih in komercialnih javnih storitev, in sicer zbiranje in odlaganje gospodinjskih odpadkov, šolski prevoz, upravljanje šolskih aktivnosti, vodenje socialno storitvenih aktivnosti (Council of Europe, 1998:23–30).

Za Francijo je značilna izredna kompleksnost procesa na vmesni ravni. Medsebojno povezane odgovornosti in medsebojno odvisna razmerja znotraj pristojnih enot kažejo na to, da danes obstaja le nekaj javnih politik, ki jih izoblikuje zgolj en sam policy akter. Na splošno lahko rečemo, da imajo »medobčinske strukture« predvsem tehnične pristojnosti, prenesene na njih s strani občin, in sicer oskrba z vodo, javne avtoceste, stanovanja, kulturni in športni objekti ter mestni javni prevoz. Departmaji imajo posebno socialno pooblastilo, regije pa izvajajo dejavnosti povezane z nacionalnim, regionalnim in gospodarskim razvojem. V realnosti je stanje takšno, da so na posameznem policy področju pristojnosti različnih ravni povezane:

- Primer je sektor *izobraževanja*. Občine so pristojne za izgradnjo, opremljanje in vzdrževanje osnovnih šol, enake naloge izvaja generalni svet pri nižjih srednjih šolah in regionalni svet pri višjih srednjih šolah. Država oz. ministrstvo za izobraževanje je pristojno za izdelavo nacionalnega učnega načrta, zaposlovanje in plačilo učiteljev in upravljanje univerz.
- Primer je tudi področje socialnih storitev. Nedvomno je generalni svet najpomembnejši akter na tem področju. Občine upravljajo občinske socialno varstvene centre. Država je prisotna pri opredelitvi osnovnih smernic državne socialne politike, kar obvezuje generalni svet k vodenju socialne politike v sodelovanju z državo. Tudi pristojnosti regij na področju poklicnega in tehničnega izobraževanja imajo pomembno socialno funkcijo, saj prispevajo k zmanjševanju brezposelnosti.
- Primer povezanih pristojnosti v določenem sektorju je tudi področje gospodarskega razvoja in neposrednih pomoči podjetjem (Petiteville in drugi, 2001:188).

Ko govorimo o vmesnih ravneh oblasti, najdemo zagovornike kakor tudi nasprotnike departmajev in regij. Razlog, ki govori proti departmajem, je, na primer, nezmožnost učinkovitega gospodarskega razvoja. Očita se mu tudi zastarelost, saj načini in struktura upravljanja le-teh že kar nekaj časa niso bili predmet večjih sprememb. Po drugi strani pa je departma vmesna raven oblasti, ki je dobro umeščena v francoski politični in upravni sistem. Nedvomno ima zgodovinsko legitimnost, saj je preživel in se prilagodil različnim političnim režimom, ki so si sledili v preteklosti. Tudi ljudem je departma nekako blizu in je močno prisoten v francoski ureditvi, saj igra ključno vlogo na področju socialnih storitev.

Regije, ki obsegajo širše geografsko področje kot departmaji in ki so pristojne zlasti za ekonomski razvoj, so dobro zapisane v očeh javnosti. V svoji okvirih so razvile komunikacijsko omrežje z intenzivno uporabo medijev za prikazovanje nove, moderne, dinamične enote, ki stremi k ekonomskemu razvoju zaostalih območij in je odprta k Evropi. Seveda se tudi francoske regije spopadajo s problemi. Eden izmed večjih problemov so prav gotovo finančna sredstva, ki jim pripadajo. Finančna sredstva regijam predstavljajo le 9 % vseh sredstev, ki so razdeljena med vmesne ravni oblasti. Tako je departmajem namenjenih kar 30 % sredstev, občinam pa kar 61 %. Sredstva in s tem povezane pristojnosti, s katerimi razpolaga regija, so še vedno premajhna, da bi lahko govorili o novi dominantni vmesni ravni oblasti. Kljub temu je regija najbolj primerna vmesna raven oblasti za spopadanje z novimi izzivi

kot so razvoj in sodelovanje z ostalimi mednarodnimi entitetami, predvsem pa za spopadanje z izzivi, ki jih prinaša nova institucija, Evropska unija (Petiteville in drugi, 2001:183–185).

5.1.4. VELIKA BRITANIJA

5.1.4.1. ZGODOVINA LOKALNE SAMOUPRAVE V VELIKI BRITANiji

V evropski zgodovini je lokalna samouprava nastajala v različnih državah, kjer se je razvijala na različne načine. Anglija se je razvijala vzporedno z dogajanjem na kontinentu, vendar je bil njen razvoj vseeno drugačen kot na evropski celini. Na njeno ureditev je vplivalo tudi dejstvo, da v Angliji absolutizem zaradi drugih virov oblasti ni zaviral razvoja lokalne samouprave.

Lokalna samouprava je zgodovinsko najbolj zakoreninjena v Angliji. V tej deželi se je razvijala nepretrgoma osem stoletij in je vseskozi pomenila bistveno sestavino angleške politične in državne strukture (Šmidovnik, 1995:52).

Celotno angleško zgodovino preveva neprekinjen boj za oblast med kraljem, ki je predstavljal centralno oblast, in plemstvom, ki se je borilo proti kralju za oblast v svojih fevdalnih lokalnih enotah – grofijah (*counties*). Tako kot drugod v Evropi so bile enake tudi težnje srednjeveških mest (*boroughs*). Značilno za ta razvoj je bilo neprestano popuščanje kraljeve oblasti v korist plemstva oziroma meščanstva. Z utrjevanjem moči plemstva pa se je utrjeval tudi položaj lokalne samouprave, in sicer po eni strani v samih lokalnih teritorialnih enotah – grofijah in v mestih, po drugi strani pa tudi v centru države – v parlamentu. Razvoj angleškega parlamenta je nadvse pomemben za razvoj lokalne samouprave; njegov nastanek sega daleč v srednji vek, tja v 13. stoletje. V 14. stoletju se je parlament razcepil v dva doma – dom lordov in spodnji dom (*House of lords, House of commons*). S tem so bile lokalne skupnosti neposredno vključene v parlamentarni sistem Anglije.

Z nadaljnjim razvojem parlamentarizma in s krepitvijo parlamenta, na katerega je z znanim dekretom *Bill of Rights* iz leta 1689 prešla zakonodajna funkcija v celoti, se je povezanost lokalnih skupnosti s parlamentom še bolj okrepila. Angleški parlament je postal praktično edina vrhovna instanca lokalne samouprave v Angliji.

Lokalna samouprava je postajala vse bolj zapletena in celo kaotična. Vse to je sredi 19. stoletja zahtevalo določene posege centralne oblasti. Prvi angleški zakon, ki je urejal nekatera statusna vprašanja lokalne samouprave, je bil zakon o mestih iz leta 1834, skoraj petdeset let pozneje pa je bil ta zakon noveliran. Zakon o lokalni samoupravi (*Local Government Act*) iz leta 1888 pa je prvič urejal samoupravo v grofijah. Naslednji zakon, to je zakon o lokalni samoupravi iz leta 1930, je prvič zajel statusno in organizacijsko ureditev vseh tipov lokalnih samoupravnih skupnosti; vendar pa jih tudi ta zakon ni pravno uskladel v skladen sistem – niti med seboj niti s centralno oblastjo (Šmidovnik, 1995:52–57).

Razvoj lokalne samouprave je tesno povezan s procesi industrializacije in urbanizacije. Širjenje volilne pravice z nizom naprednih ukrepov konec 19. stoletja je spremljala zakonodaja, ki naj bi vzpostavila večnamenske in neposredno izvoljene lokalne oblasti, ki bi se soočile z izzivi širjenja industrije ter mest. Razvil se je

večnivojski sistem oblasti mest in grofij. Te različne reforme so vzpostavile temeljno strukturo lokalnih oblasti, ki je trajala do konca druge svetovne vojne.

Struktura lokalne samouprave je lahko bila relativno stabilna v zgodnjih desetletjih dvajsetega stoletja, toda narejene so bile znatne spremembe in razvoj funkcij lokalnih oblasti. Skrb za javno zdravstvo, avtoceste in razsvetljavo jim je ostala, nekatere dolžnosti pa so bile prenesene iz obstoječih na *ad hoc* telesa. V roke lokalnih oblasti so z države prešle številne zadeve, kot so mestno planiranje, gradnja socialnih stanovanj in zagotavljanje socialnih služb. Med letom 1900 in 1938 se je skupna poraba lokalnih oblasti povečala za štirikrat.

V obdobju po drugi svetovni vojni so lokalne oblasti izgubile nekatere svoje naloge z ustanovitvijo nacionalne zdravstvene službe in z nacionalizacijo služb za plin in elektriko. Vseeno pa so bile lokalne oblasti prvi pogon pri oblikovanju države blaginje (Vlaj, 1998:142, 143).

Kljub temu je lokalna samouprava odločilno pripomogla pri gradnji države blaginje, še posebno na področju stanovanj in zagotavljanja izobraževanja (lokalni sveti so zgradili več kot milijon novih stanovanj in povprečno odprli eno novo šolo na dan med leti 1940 in 1950 (Martin v Larsson in drugi, 2001:376).

Vse do velike reorganizacije na podlagi zakona iz leta 1972 je bilo v Angliji in v Wellsu okoli 1800 lokalnih skupnosti različnih kategorij, ki so se med seboj razlikovale ne le po velikosti in po številu prebivalstva, temveč tudi po svojih funkcijah, po svoji statusni ureditvi in tudi po svoji notranji ureditvi. Zadnja velika teritorialna reforma iz leta 1974 je bila izpeljana na podlagi zakona iz leta 1972. Število lokalnih skupnosti se je v celotnem Združenem kraljestvu (Anglija, Wells in Škotska) zmanjšalo za štirikrat. Župnije so odpadle iz sistema lokalnih skupnosti in ohranile le nekatere posvetovalne pravice. Sistem lokalne samouprave je bil postavljen na dva nivoja, in sicer na distrikte in mesta (prvi nivo) in na grofije (drugi nivo) z jasno razmejenimi pristojnostmi (Šmidovnik, 1995:58).

Skoraj splošna dvoravenska struktura lokalne uprave, ki je bila uvedena z reorganizacijo lokalne uprave leta 1974, je bila spremenjena z odpravo višje ravni oblasti v Londonu in na metropolitanskih območjih v letu 1986 in z ustanovitvijo novih enotnih lokalnih oblasti na Škotskem, v Walesu in na nekaterih območjih grofijske Anglije. Vsaka nižja oblast pokriva del geografskega območja enotne višje okrožne oblasti. Oblasti nižje ravni so popolnoma neodvisne od višje ravni (Vlaj, 2001:244).

Po novi reorganizaciji iz leta 1996 pa je struktura britanske lokalne samouprave naslednja:

- enostopenjska (*Unitary*): 36 angleških mestnih okrožij, 32 samoupravnih mestnih okrožij, 22 velških svetov, 32 škotskih svetov in 14 angleških nemestnih svetov;
- dvostopenjska (funkcije razdeljene med ravni): 35 angleških grofijskih svetov in 283 angleških nemestnih oblasti (Vlaj, 1998:143).

Anglija oziroma Velika Britanija velja v svetu za klasično deželo lokalne samouprave. Ta ocena drži, kolikor se nanaša na razvoj in zgodovino angleške lokalne samouprave. V tem zgodovinskem razvoju so dejansko utemeljene tudi vse razlike tega modela od kontinentalnih modelov.

Britanske lokalne samouprave ni mogoče pojmovati v smislu kontinentalnih gledanj, kot antipoda centralni državnih oblasti ali kot posebne četrtne veje oblasti. Britanske lokalne skupnosti so sicer avtonomni subjekti lokalne samouprave, so pa hkrati izvršilni organi državne oblasti. Dolga stoletja so bile edini izvrševalci državne oblasti. Šele v zadnjem stoletju so začeli nekateri upravni resorji oblikovati svoje izvršilne enote na terenu, na primer za zdravstvo, javni promet, ceste, energetiko in socialne zadeve (Šmidovnik, 1995:59).

5.1.4.2. USTAVNA UREDITEV LOKALNE SAMOUPRAVE V ZDRUŽENEM KRALJESTVU

Združeno kraljestvo je unitarna država, ki jo sestavljajo Anglija, Škotska, Wales in Severna Irska. Je enotna država z ustavo, ki jo sestavljajo pisani zakoni (*statute law*), običajno pravo (*common law*) in konvencije. Lokalne skupnosti so zakonska telesa, ki jih ustanavlja parlament z zakoni (Vlaj, 2001:243).

Ustavni dokumenti nimajo nobenih določb o lokalni samoupravi. Temeljni pravni akti, s katerimi je urejena lokalna samouprava, so zakoni. Moč in obseg pristojnosti lokalnih teles izhaja torej iz specifične zakonodajne avtonomije. Zakoni so lahko splošni (*general acts*) ali lokalni (*local acts*). Prvi se nanašajo bodisi na vse enote lokalne samouprave bodisi na določeno vrsto enot ali na delovanje posameznih služb lokalne samouprave. Splošni zakoni so lahko obligatorni, permissivni ali adoptivni. Splošno zavezujoči so le obligatorni. Za adoptivne je značilno, da se uporabljajo, če jih lokalne oblasti sprejmejo. Če jih ne sprejmejo, tudi niso obvezujoči. Permissivni nekaj dopuščajo in od lokalnih organov je odvisno, ali bodo zakonsko pooblastilo uporabili ali ne.

Lokalni zakoni so ena od oblik individualnih zakonov (*Private bills*), ki so sprejeti v interesu ali v korist ene ali več oseb. Sprejem teh zakonov zahtevajo predvsem lokalne oblasti. Z njimi se posamičnim lokalnim oblastem dajo določene pristojnosti, ki ustrezajo specifičnim potrebam lokalnih enot. Sprejemajo se po posebnem postopku. Drugi pravni viri, ki urejajo lokalno samoupravo, so podzakonski akti, običaji in akti lokalne samouprave, ki so statuti (*standing orders*) in lokalni predpisi (Bugarič, 1992:320).

Laburistična vlada, ki je bila izvoljena maja 1997, je začela s številnimi ustavnimi reformami, ki so vključevale tudi decentralizacijo oblasti. Do leta 1998 Združeno kraljestvo ni poznalo vmesnih ravni oblasti med centralno oblastjo in lokalnimi oblastmi. Leta 1998 je Blairova vlada izpeljala reforme, ki so privedle do ustanovitve parlamenta na Škotskem ter skupščin v Walesu in Severni Irski (Perdan, 2001:67).

V Združenem kraljestvu obstajajo danes tri ključne ravni oblasti, in sicer:

- osrednja oblast,
- lokalna oblast,
- vmesna raven decentralizirane oblasti na Škotskem in v Walesu.

Zakon o Severni Irski iz leta 1998 tlakuje pot za prenos pooblastil na vmesno raven oblasti v Severni Irski. Sistemi lokalne uprave se precej razlikujejo v sestavnih delih Združenega kraljestva (Vlaj, 2001:243, 244).

ŠKOTSKA – Še pred reformami je imela Škotska ločen pravni sistem, administracijo nastanjeno v Edinburgu ter državnega sekretarja zadolženega za Škotsko, ki je obenem tudi vodil škotsko administracijo (*The Scottish Office*). Zakon o Škotski (*The Scottish Act 1998*) je leta 1998 ustanovil parlament ter nanj prenesel številne pristojnosti, ki so bile do tedaj v domeni državnega sekretarja za Škotsko. Škotski parlament je tako dobil pristojnosti na področju zdravstva, vzgoje in izobraževanja, lokalne samouprave, ekonomskega razvoja in transporta, notranjih zadev (Škotske), okolja, kmetijstva itd.

WALES – Z zakonom o valižanski vladi (*The Government of Wales Act 1998*) ter na podlagi predhodnega referendumu iz leta 1997 je bila ustanovljena valižanska nacionalna skupščina (*National Assembly for Wales*), na katero so bile prenesene pristojnosti državnega sekretarja za Wales (*Secretary of State for Wales*). Skupščina je tako dobila v pristojnost, da razvija in uveljavlja različne policy na področju kmetijstva, kulture, ekonomskega razvoja, vzgoje in izobraževanja, okolja, avtocest, lokalne samouprave itd. Valižanska skupščina nima pristojnosti sprejemati primarno zakonodajo, temveč samo sekundarno (uredbe in regulative).

SEVERNA IRSKA – S sporazumom iz Belfasta (*The Belfast Agreement 1998*, znan tudi kot *Good Friday Agreement*) je bila leta 1998 ustanovljena skupščina Severne Irske. Po sporazumu skupščina Severne Irske prevzame pristojnosti šestih vladnih ministrstev pristojnih za Severno Irsko. Skupščina ima pravico sprejemati primarno zakonodajo s področij, ki so prenesena na skupščino, razen če je takšna zakonodaja v nasprotju z zakonodajo Evropske unije, evropskimi konvencijami in človekovimi pravicami (Perdan, 2001:67–69).

Vmesne ravni decentralizirane oblasti od leta 1998 izvajajo v svoji pristojnosti tudi vse zadeve povezane z lokalno samoupravo. Vsaka izmed teh ravni jo lahko ureja na povsem svoj način, torej neodvisno od Westminsterskega parlamenta. Ureditev po posameznih decentraliziranih enotah bom opisala pozneje, naj pa na tem mestu namenim nekaj besed še ureditvi v Angliji.

Anglija nima neposredno izvoljenega parlamenta. Vlada se je zato odločila, da ne bo vsiljevala enotnega sistema za Anglijo. Namesto tega je uzakonila ustanovitev regionalnih razvojnih agencij, poleg tega zakonodaja dopušča lokalnim oblastem, da se povezujejo v regionalne zbornice zaradi koordinacije transporta, skupnega načrtovanja, skupnega ekonomskega razvoja itd. Sicer je pa Anglija edina znotraj Združenega kraljestva, ki pozna tudi dvostopenjsko lokalno samoupravo, kar bi v

primeru ustanovitve regionalne skupščine ali parlamenta pomenilo ukinitve ene stopnje (Perdan, 2001:70).

Ključna zakonodajna besedila, ki oblikujejo temelje lokalne samouprave v Londonu in v Angliji, sta *London Government Act 1963* in zakon o lokalni samoupravi iz leta 1972 (*Local Government Act 1972*). Oba sta bila pozneje modificirana z zakonom o lokalni samoupravi iz leta 1985 (*Local Government Act 1985*) in nekaterimi členi zakona o lokalni samoupravi iz leta 1992 (*Local Government Act 1992*). Lokalnim enotam se z zakoni omogoči oblikovanje lastnih oblastnih struktur, z zakoni jim je dana možnost upravljanja določenih pristojnosti, na primer na področju financ, vodenja industrije in izobraževanja (Council of Europe, 2000:5).

Lokalne oblasti v Angliji nimajo nobenih izvirnih funkcij upravljanja, ki bi obstajale mimo odločitev parlamenta. Lokalna samouprava v Angliji je v celoti kreacija parlamenta. To pomeni, da morajo biti vse funkcije in pristojnosti lokalnih oblasti predvidene v zakonih, ki jih sprejema parlament. To ne pomeni, da so vse funkcije prenesene. Nasprotno, vse funkcije so lastne lokalni samoupravi, ki jih opravlja v svojem imenu in na svoj račun in ki pripadajo samo njej. V nobenem primeru ne gre za prenos oziroma delegacijo pristojnosti osrednjih organov na lokalne (Bugarič, 1992:320).

Država kot suverena centralna oblast lahko izvaja svoje naloge le preko lokalnih skupnosti. Vsebina lokalne samouprave je izvajanje zakonov, pri katerih oblikovanju sodelujejo lokalne skupnosti. Velik del teh zakonov je individualne narave; izdani so za potrebe posameznih lokalnih skupnosti, na njihovo zahtevo oziroma predlog.

Ob takem položaju lokalnih skupnosti in ob takih odnosih do centralnih državnih organov se postavlja vprašanje, kje so zagotovila, da se bodo zakoni v resnici izvrševali, oziroma da se bodo naloge javne uprave, ki jih določa parlament, v resnici izvajale. V opisani ureditvi ne more biti nadzorstva nad lokalnimi skupnostmi, kakršnega poznamo na evropskem kontinentu. Garancija za izvajanje zakonov je podana prav v individualnih zakonih, ki so izdani na zahtevo in za potrebe posamezne lokalne skupnosti. Nadaljnjo garancijo v tej smeri predstavlja sodno nadzorstvo (Šmidovnik, 1995:55, 56).

5.1.4.3. PRISTOJNOSTI ŠIRŠIH LOKALNIH SKUPNOSTI V VELIKI BRITANiji

Razvoj lokalne samouprave v Veliki Britaniji je bil drugačen kot drugje v Evropi. V Veliki Britaniji se lokalne enote niso podredile državi, pač pa so si te preko parlamenta podredile državo, od koder so učinkovito omejevale centralno (kraljevo) oblast. Zato je odnos med državo in lokalnimi skupnostmi v Veliki Britaniji precej drugačen kot na evropskem kontinentu. Oblike specifične povezanosti med državo in lokalno samoupravo na ravni širših lokalnih skupnosti veljajo za ves evropski kontinent, ne pa za Veliko Britanijo (Šmidovnik, 1993:881).

Ker si država med svojim razvojem ni podredila lokalnih skupnosti, kot so to storile države na evropskem kontinentu, odnosi med državo in lokalno samoupravo ne

temelje na doktrini o decentralizaciji. Lokalne skupnosti niso bile nikdar državne teritorialne enote, zato se štejejo za originalne institucije. Zato se tudi naloge lokalnih skupnosti ne dele na lastne in prenesene (decentralizirane), ampak so vse njihove naloge istovrstne, njihove lastne. Tudi razporeditev nalog med lokalnimi skupnostmi je drugačna kot na kontinentu. Na kontinentu je težišče lokalnega upravljanja na občinah, v Britaniji pa recimo pojma občin sploh ne poznajo. Težišče komunalnega upravljanja je v Britaniji na podeželskih grofijah, torej na širših lokalnih skupnostih (Šmidovnik, 1993:886).

Struktura in funkcije lokalnih oblasti so se v Veliki Britaniji skozi zgodovino izredno spremenile. Med letoma 1979 in 1997 je centralna vlada sprejela več kot 150 ločenih primerov zakonodaje, ki so se neposredno nanašali na moč in pristojnosti lokalnih skupnosti. Rezultat tega se kaže tudi v tem, da je v zadnjih 15 letih struktura lokalne samouprave postala izredno kompleksna in spreminjajoča (Martin v Larsson in drugi, 2001:376)

To je prišlo do izraza predvsem v zadnjih letih, ko so se v veliki meri spremenile razmere za lokalne oblasti, ki se nanašajo na strukturo, funkcije in finančni sistem, znotraj katerega delujejo. Tako je bila skoraj splošna dvonivojska struktura lokalne uprave leta 1986 spremenjena z odpravo višje ravni oblasti v Londonu in na metropolitanskih območjih. Po letu 1996 je bila dvonivojska struktura zamenjana z enotirno enotno oblastjo na Škotskem in v Walesu. Veliko bolj je zapletena situacija v Angliji. Ima namreč zapleten mozaik enotnih in dvonivojskih oblasti (Vlaj, 2001:244).

Razdelitev pristojnosti med centralno vlado in lokalnimi skupnostmi je dokaj podobno urejena v Angliji, v Walesu in na Škotskem. Na Severnem Irskem so pristojnosti lokalnih oblasti bolj omejene. Na Severnem Irskem lokalne oblasti nimajo pristojnosti na področju izobraževanja, stanovanjskih zadev in socialnih storitev (Council of Europe, 1998:216).

Ureditev lokalne samouprave v Veliki Britanija po letu 1999 je sledeča.

ŠKOTSKA

Po zakonu iz leta 1998 ima škotski parlament izključno zakonodajno pristojnost za zadeve povezane z lokalno samoupravo, in sicer tako za njeno moč, meje in pristojnosti lokalnih enot kakor tudi za ureditev lokalnega financiranja (Council of Europe, 2000:8).

Škotska je razdeljena na 29 škotskih enotnih svetov (gre za t. i. enostopenjsko lokalno samoupravo – *unitary authorities*) ter 3 otoke (Orkney, Shetland, Western Isles). 32 enot enostopenjske lokalne samouprave na Škotskem zagotavlja temeljne lokalne storitve na eni ravni. Vsako skupnost zastopa Svet (*Council*), ki je neposredno voljen. V njihovo pristojnost sodijo: vodenje registrov rojstev, smrti in porok, izobraževanje, lokalni davki, knjižnice, stanovanjska problematika itd. (Perdan, 2001:71).

WALES

Tudi valižanski skupščini so bile z zakonom iz leta 1998 dodeljene zadeve, ki so bile v preteklosti v pristojnosti državnega sekretarja za Wales. V področje pristojnosti med drugim sodi tudi lokalna samouprava. Valižanska skupščina ima sekundarno zakonodajno pristojnost za zadeve, ki se nanašajo na lokalno samoupravo, vključno z močjo, mejami in pristojnostmi lokalnih enot, kakor tudi glede zadev lokalnega financiranja. Valižanska lokalna samouprava je sestavljena iz 11 enotnih okrožnih svetov in 11 enotnih samoupravnih mestnih svetov. Tudi tu gre za enostopenjsko lokalno samoupravo. 22 enot enostopenjske lokalne samouprave v Walesu zagotavlja temeljne lokalne storitve na eni ravni (Council of Europe, 2000:6–8).

SEVERNA IRSKA

Leta 1998 je bila na podlagi sporazuma iz Belfasta ustanovljena skupščina Severne Irske. Skupščina ima primarno zakonodajno pristojnost na področjih, ki so prenesena na skupščino. V lastni pristojnosti ureja tudi zadeve, ki se nanašajo na lokalno samoupravo (Perdan, 2001:69).

Lokalna samouprava je sestavljena iz 26 okrajnih svetov (*district councils*). Tudi tu gre za enostopenjsko lokalno samoupravo. Enotne lokalne oblasti na Severnem Irskem imajo manj neposrednih pristojnosti kot lokalne enote v drugih delih Velike Britanije. Pristojnosti lokalnih enot so: čiščenje ulic, zbiranje in odvoz odpadkov, socialni, kulturni in rekreacijski objekti, razvoj turizma, spodbujanje ekonomskega razvoja, pokopališča in krematoriji, skrb za zdravo okolje. Poleg teh pristojnosti izvajajo tudi nekaj regulacijskih funkcij, in sicer zdravstveno inšpekcijo, gradbeno regulacijo in koncesioniranje plesnih in kino dvoran (Council of Europe, 2000:8, 9).

ANGLIJA

V Angliji gre za bolj zapleteno strukturo enotnih in dvonivojskih oblasti. Ureditev lokalne samouprave v Angliji je naslednja:

- 32 samoupravnih londonskih okrožij,
- 1 korporacija mesta London,
- 36 mestnih okrožnih svetov,
- 46 enotnih svetov.

V vseh teh različnih pojavnih oblikah gre za eno samo raven oblasti. Gre za enostopenjsko lokalno samoupravo, kjer se lokalne storitve zagotavljajo na eni lokalni ravni. Drugje v Angliji so lokalne storitve zagotovljene na dveh ravneh. V teh primerih je struktura naslednja:

- 34 grofijjskih svetov,
- 238 okrožnih svetov.

Poleg teh enot lokalne uprave pa so v Angliji še številne župnije in mestni sveti, občinski sveti na Škotskem in v Walesu, ki imajo prav tako izvoljeno predstavniško telo. Ti sveti imajo malo funkcij, pomembna je predvsem njihova svetovalna vloga (Council of Europe, 2000:6).

Spremembe v strukturi, ciljih in pooblastilih obeh, lokalnih in vmesnih ravni uprave, so v rokah parlamenta Združenega kraljestva. Parlament potrjuje zakonske naloge in dolžnosti lokalnih oblasti. Distribucija odgovornosti, pooblastil in dolžnosti v razmerju do funkcij in storitev lokalnih oblasti se spreminja glede na območja lokalnih oblasti (Vlaj, 2001:244).

Parlament podeli zakonsko moč in pristojnosti lokalnim oblastem na podlagi zakonov, ki jih parlament sprejme. Le vmesne ravni decentralizirane oblasti imajo določeno lastno decentralizirano moč, ki jo izvajajo brez predhodne privolitve parlamenta Velike Britanije.

Na območjih, kjer gre za dvonivojsko lokalno upravo, imajo grofijski sveti izključno pristojnost za naslednje zadeve:

- izobraževanje,
- osebne socialne storitve,
- matični urad (registracija rojstev, porok in smrti),
- promet, avtoceste,
- policija, požari, mala posestva,
- knjižnice,
- varstvo potrošnikov,
- odvoz odpadkov,
- grofijske in okrožne pokojnine,
- strateško planiranje.

Okrožni sveti imajo na območjih z dvonivojsko lokalno upravo pristojnosti za:

- volilni imenik,
- stanovanja, parcele,
- trgovine,
- turizem,
- skrb za zdravo okolje,
- storitve za prosti čas,
- pokopališča in krematoriji,
- zbiranje odpadkov,
- mestno planiranje,
- pobiranje okrožnih davkov in enotnega podjetniškega davka.

Na teh območjih imajo grofijski in okrožni sveti deljene pristojnosti glede zadev, ki se nanašajo na planiranje, transport, planiranje prve pomoči, okoljske službe, rekreacijo in umetnost ter gospodarski razvoj. Na območjih, kjer gre za enotno lokalno upravo, ima ta pristojnost za vse funkcije, ki se sicer delijo med grofijskimi in okrožnimi sveti na območjih z dvema ravnema lokalne uprave. Naloge lokalnih samoupravnih skupnosti so večinoma njihove lastne naloge. Praksa v Veliki Britaniji ni takšna, da bi država na lokalne skupnosti prenašala naloge v okviru procesa decentralizacije. Torej lokalne skupnosti v večini primerov ne delujejo kot »agenti« centralne uprave. Kljub temu tudi tu najdemo nekaj primerov, kjer lokalne skupnosti delujejo kot »agenti« centralne vlade. Tako delujejo v naslednjih primerih:

- za plačilo najemnin za privatna stanovanja,
- za lokalna davčna povračila,
- za najemna povračila za stanovanja.

Tudi lokalne oblasti v Veliki Britaniji lahko sodelujejo v različnih oblikah tako prostovoljnega kakor tudi zakonsko predpisanega sodelovanja. Lokalne oblasti, ki med seboj sodelujejo, lahko v svoji pristojnosti izvajajo nekatera dela, na primer zbirajo odpadke na velemestnih območjih. Prostovoljno sodelovanje spodbuja lokalne oblasti, da si delijo informacije in da razvijejo skupna interesna področja.

Vladna politika se zavzema za pospešeno sodelovanje lokalnih skupnosti z drugimi javnimi, privatnimi in prostovoljnimi organizacijami in z lokalnim prebivalstvom za spodbujanje razvoja in za socialno, ekonomsko in okoljsko dobrobit njihovih skupnosti (Council of Europe, 2000:19, 20).

Na nekaterih področjih prihaja do zmanjševanja vpliva lokalnih (vmesnih) ravni upravljanja. Takšen primer je nedvomno sektor izobraževanja, kjer lokalne oblasti delegirajo odločanje tako na višjo, državno raven, kakor tudi na privatne šole in kolidže. Primer so kolidži, ki so neodvisni od lokalnih oblasti, sredstva so jim namenjena preko državne agencije. Upravljanje šol je sedaj v rokah privatnih institucij. Šolsko politiko določajo upravni odbori, čigar predstavniki so iz vrst staršev, šolskega osebja in lokalnimi predstavniki, ki imajo temu primerna znanja.

Možnosti lokalnih oblasti, da bi ohranile pomen in vrednost vmesnih ravni oblasti v zadnjih letih, so bile omejene zaradi treh bistvenih dejavnikov. Zaradi svoje majhnosti ne morejo izvajati ključnih strateških funkcij, njihove proračune in aktivnosti centralna vlada strogo regulira in zmanjšuje, poleg tega nimajo pristojnosti na več pomembnih policy področjih in nimajo neposrednega vpliva pri zagotavljanju pomembnih storitev. Le-te se zagotavljajo preko različnih ne voljenih agencij in organizacij (Martin v Larsson in drugi, 2001:380, 381).

Če ureditev v Veliki Britaniji presojava z evropskimi merili in pojmi, kot so na primer centralizacija in decentralizacija, se pojavijo težave. Država je bila namreč skozi vso svojo zgodovino daleč bolj centralizirana kot države na celini. Tak je bil razvoj zaradi vsemogočne kraljeve oblasti, pozneje tudi zaradi opisane vloga parlamenta. Toda na drugi strani je bilo izvajanje oblasti vseskozi popolnoma decentralizirano – v lokalnih skupnostih. Povzamemo lahko torej, da je za Veliko Britanijo značilna izredna centralizacija pri ustvarjanju, oblikovanju zakonodaje ter izredna decentralizacija pri njenem izvrševanju (Šmidovnik, 1995:57).

5.1.5. SLOVENIJA

Ključen problem v naši ureditvi lokalne samouprave predstavlja odsotnost vmesne ravni lokalne samouprave (pokrajine, regije), kar je pravilo v skoraj vseh zahodnoevropskih državah. To pomeni, da naš sistem enonivojske lokalne samouprave ni primerljiv z ureditvijo v ostalih evropskih državah.

V vmesnem prostoru med občinami in državo manjka teritorialna enota, ki predstavlja najugodnejši prostor za izvajanje velikega števila nalog širšega lokalnega pomena, pa tudi za veliko državnih nalog, ki morajo imeti operativno bazo na ožjih območjih države. To je tudi razlog, da lahko pri nas govorimo o centralizaciji upravnega sistema. V naši ureditvi je trenutno stanje, ko so občine prešibke in le s težavo opravljajo svoje naloge, država pa preveč oddaljena, da bi razumela in mogla učinkovito reševati regionalne probleme. Tako prihaja v ospredje problem vzpostavitve druge ravni lokalne samouprave, ki je trenutno ni.

Vprašanje nadaljnje reforme sistema javne uprave in njenih podsistemov lokalne samouprave je ravno vzpostavitev te vmesne ravni med državo in občinami. Po sprejemu ustave, ki je sicer naravnana bolj centralistično, je prevladalo mnenje, da vzpostavitev nove ravni ne pomeni razbijanja Slovenije, temveč kaže na možnosti njenega nadaljnjega razvoja.

Dejstvo je, da oblikovanje druge ravni lokalne samouprave v Sloveniji onemogoča Ustava RS v več svojih členih, kar bom v strnjeni obliki pojasnila v nadaljevanju.

5.1.5.1. USTAVNA UREDITEV LOKALNE SAMOUPRAVE

Osamosvojitve in z njo nastanek samostojne države Slovenije leta 1991 pomenita nov začetek tudi za lokalno samoupravo. V tem letu je Republika Slovenija sprejela novo demokratično ustavo, s katero je po skoraj pol stoletja prekinitve znova postavila temelje za uvedbo lokalne samouprave.

Med temeljnimi političnimi načeli, ki so zapisana in zagotovljena že v uvodnih določbah nove slovenske ustave, najdemo tudi določbo o lokalni samoupravi. Ta določba splošnega dela ustave v 9. členu pravi, da je v Sloveniji zagotovljena lokalna samouprava. S tem je dana temeljna ustavna garancija lokalni samoupravi, tako da je povzdignjena tudi v eno najpomembnejših ustavnih vrednot (Vlaj, 1998:101).

Urejanje lokalne samouprave že v ustavi je zelo pomembno za lokalno samoupravo, saj je njen položaj zagotovljen z ustavo in vanj država ne more posegati, temveč ga z zakoni lahko le razčlenjuje v okviru ustavnih določb.

V ustavi so vsebovana le temeljna izhodišča oziroma načela za ureditev našega sistema lokalne samouprave, vse ostale funkcije, naloge, organe in nadzor pa prepušča ustava ureditvi zlasti v zakonu o lokalni samoupravi in drugim zakonom s tega področja.

Širše lokalne skupnosti omenja Ustava RS v več členih v 5. poglavju, ki govori o samoupravi. To so 138., 140. in 143. člen Ustave RS. V primerjavi z drugimi ustavami je to razmeroma obsežno besedilo s podrobno urejenimi nekaterimi bistvenimi vprašanji lokalne samouprave.

V 138. členu je opredeljeno, v kakšnih oblikah lahko prebivalci Slovenije uresničujejo lokalno samoupravo. Te oblike so lokalne skupnosti. Vendar ustava navaja kot obliko lokalne skupnosti le občino, drugih lokalnih skupnosti na tem mestu ne omenja.

Je pa z vidika oblikovanja druge ravni lokalne samouprave najbolj sporen 143. člen ustave, ki obravnava širše lokalne samoupravne skupnosti, ki pravi: »*Občine se samostojno odločajo o povezovanju v širše samoupravne lokalne skupnosti, tudi v pokrajine, za urejanje in opravljanje lokalnih zadev širšega pomena. V sporazumu z njimi prenese država nanje določene zadeve iz državne pristojnosti in določi udeležbo teh skupnosti pri predlaganju ter izvrševanju nekaterih zadev iz državne pristojnosti*« (Ustava RS, 1991:143. člen).

Glavna ovira, ki otežuje vzpostavitev druge ravni lokalne samouprave, se kaže prav v nedodelani določbi 143. člena ustave, ki pokrajin ne zapoveduje in ne prepoveduje, ampak dopušča. Širše lokalne samoupravne skupnosti so tako neobvezna institucija, ki lahko nastanejo le po volji občin. Občine se samostojno odločajo o povezovanju v širše samoupravne lokalne skupnosti, tudi v pokrajine, za urejanje in opravljanje lokalnih zadev širšega pomena (Prezelj, 2000:17, 18).

Ta določba, po kateri se širše lokalne samoupravne skupnosti ustanavljajo s prostovoljnim povezovanjem občin, ne daje podlage za ustanovitev pokrajin, temveč njeno ustanovitev le onemogoča.

Na tem mestu lahko omenim tudi mnenje dr. Janeza Šmidovnika, da na ta način do teh širših lokalnih samoupravnih skupnosti ne more priti, in sicer iz pravnosistemskih in dejanskih razlogov. Iz pravnosistemskih razlogov zato, ker občine ne morejo ustanoviti lokalnih skupnosti *sui generis*, torej skupnosti višjega oziroma drugačnega ranga, kot so same. Iz dejanskih razlogov pa zato, ker se občine prostovoljno lahko povezujejo le v skladu s svojimi interesi z eno ali več občinami za opravljanje nalog za krajši ali daljši čas. Širše lokalne samoupravne skupnosti pa morajo biti trajne, morajo pokrivati vso državo in morajo imeti isti pravni režim in iste funkcije v vsej državi. Take skupnosti lahko ustanavlja – po isti logiki, ki velja za občine – le država kot obvezne lokalne samoupravne skupnosti. Iz tega sledi sklep, da širših lokalnih samoupravnih skupnosti ne more biti, dokler veljajo te ustavne določbe. To pa pomeni, da se bo Slovenija upravljala po čistem modelu centralizma.

Čeprav je slovenska država majhna, pa je pričakovati, da bo ob taki ureditvi nastajal med občinami ni centrom države prazen prostor, ki bo povzročal upravljavske, gospodarske in tudi politične probleme (Šmidovnik, 1993:206, 207).

5.1.5.2. MOŽNOSTI ZA DECENTRALIZACIJO SISTEMA IN REFORMO SISTEMA LOKALNE SAMOUPRAVE

Zakonodajna oblast v slovenskem prostoru je precej centralistično naravnana. V Sloveniji se je tako v preteklosti kazala tendenca h krepitvi državne oblasti nasproti lokalni.

Glavni cilj države v sedanosti na področju lokalne samouprave naj bi bila decentralizacija sistema, prestrukturiranje lokalnih oblasti, alokacija pristojnosti ter večja finančna neodvisnost lokalnih oblasti.

Kot sem že zapisala na začetku, je največji problem ureditve lokalne samouprave v Sloveniji odsotnost druge ravni lokalne samouprave. Zaradi odsotnosti skupnega nivoja državne in lokalne organizacije, torej druge ravni lokalne samouprave, se je veliko število zadev premaknilo v pristojnost reševanja državne ravni in s tem se je vzpostavil centralizem upravljalvskega sistema.

Glavno oviro za decentralizacijo sistema ter za vzpostavitev druge ravni lokalne samouprave predstavlja že večkrat omenjeni sporni 143. člen ustave.

Po 143. členu se občina samostojno odločajo o povezovanju v širše lokalne samoupravne skupnosti, tudi v pokrajine, za urejanje in opravljanje lokalnih zadev širšega pomena. Taka ustavna določba kaže na njeno izrazito kompromisnost kot posledice soočenja privržencev in nasprotnikov regionalizma v času pripravljavanja ustave. Po eni strani ustavna določba omogoča nastanek pokrajin in drugih širših samoupravnih lokalnih skupnosti; po drugi strani pa je njihov nastanek z ustavno določbo v marsičem otežen, saj je nastanek pokrajin v bistvu odvisen od volje posameznih občin (Prezelj, 2000:52).

Marsikaj je bilo že povedanega glede možnosti oblikovanja pokrajin kot druge ravni lokalne samouprave v Sloveniji. Poglede na možnost oblikovanja pokrajin ob sedanji ustavni podlagi lahko strnemo na dva ključna, ki v razpravah prevladujeta, in sicer:

Prvo je prepričanje, naj se druga raven lokalne samouprave izvede znotraj ustavnih možnosti, saj ustave ne gre spreminjati kar tako. Torej po prepričanju zagovornikov te prve možnosti 143. člen nudi zadovoljivo osnovo za formiranje pokrajin. Takšna stališča nosilcev politične moči so pripeljala do dejanskih poskusov izvedbe druge ravni lokalne samouprave znotraj ustavnih možnosti, in sicer v treh oblikah:

- v predlogu Zakona o pokrajinah s tezami za normativno ureditev (Zpok);
- v sklopu 16. členov zakona o lokalni samoupravi (ZLS);
- s predlogi zakonov o ustanovitvi posameznih pokrajin, ki so jih vložili poslanci posameznih lokalnih skupnosti (Ostrelič, 2000:32).

Najrealnejši poskus uvajanja druge ravni lokalne samouprave je pričela Služba Vlade RS za lokalno samoupravo s pripravo predloga Zakona o pokrajinah s tezami za normativno ureditev (ZPok), katerega nastajanje je trajalo več let, osnovna podlaga pa je 87. člen Zakona o lokalni samoupravi, ki pravi, da naj bi organizacijo pokrajin urejal poseben zakon. Seveda so se pisci zakona znašli pred dilemo, kako oblikovati

pokrajine kot avtonomne lokalne skupnosti oziroma kot drugo stopnjo lokalne samouprave, ne da bi pri tem kršili ustavo (Šmidovnik, 1999:192).

Vendar so se tudi tu pokazali določeni problemi in tako je zakonski osnutek pripeljal do določenih premikov v razmišljanju o spremembi z vidika ustanovitve pokrajin spornih ustavnih določb. Osnutek zakona je bil poslan v predhodno obravnavo državnemu zboru. Pomemben napredek je pomenilo stališče, ki ga je sprejela Komisija državnega zbora za lokalno samoupravo, da pokrajin ni mogoče ustanoviti kot prostovoljnih skupnosti občin, zato naj bi se do priprave predloga zakona za drugo branje spremenili ali črtali 143. in 140. člen Ustave RS (Šmidovnik, 1999:194).

Tudi tu se je namreč mnenje obrnilo na stran tistih, ki menijo da brez ustavnih sprememb, zlasti spremembe ali črtanja 143. člena ustave, ki opredeljuje pokrajine kot obliko prostovoljnega medobčinskega sodelovanja in brez samostojne pravne subjektivitete, pokrajine v Sloveniji ne morejo zaživeti. Tako je prepričanje o potrebnosti spremembe ustave, predvsem 143. člena, ki govori o prostovoljnem oblikovanju pokrajin, v začetku leta 1999 dobilo tudi formalno pravno podlago, saj je skupina poslancev podpisala predlog za začetek postopka za spremembo ustave, v katerem predlagajo črtanje spornega člena, s čimer naj bi večji pomen dobili drugi ustavni členi, ki urejajo lokalno samoupravo in predvsem 138. člen, v katerem naj bi bila zagotovljena ustavna garancija za uvedbo pokrajin.

Vlada je 26. 7. 2001 na 38. seji določila besedilo predloga za začetek postopka za spremembo Ustave RS z osnutkom ustavnega zakona. Predlog za začetek postopka za spremembo ustave vsebuje predlagane spremembe tudi na področju državne ureditve in lokalne samouprave. Tako naj bi prišlo tudi do spremembe 140. člena, ki naj bi omogočila, da država z zakonom prenese na lokalne skupnosti opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti brez njihovega predhodnega soglasja, s tem, da jim mora za to zagotoviti sredstva. Sprememba 143. člena pa naj bi določila obvezno ustanovitev pokrajin z zakonom kot širših lokalnih skupnosti za opravljanje lokalnih zadev širšega pomena in za opravljanje z zakonom določenih zadev regionalnega pomena. S temi spremembami bi bile odstranjene iz ustave ne le določbe, ki preprečujejo ustanovitev pokrajin, temveč tudi določbe, ki zavirajo tok decentralizacije pristojnosti od države na lokalne skupnosti.

5.1.5.3. NALOGE, KI NAJ BI JIH OPRAVLJALE BODOČE SLOVENSKE POKRAJINE

Tako kot velja za evropske države, da med občinami in državo obstaja prostor, kjer se pojavljajo določene naloge, ki se lahko učinkoviteje izvajajo na tej drugi (vmesni) ravni lokalne samouprave, velja to tudi za Slovenijo. V primeru, da druga raven lokalne samouprave ni oblikovana, je mogoče pričakovati določene probleme v funkcioniranju državnega sistema.

V primeru, da druga raven lokalne samouprave v Sloveniji še nekaj časa ne bo oblikovana, bo očitno trpelo opravljanje lokalnih nalog širšega pomena, ki presegajo zmogljivosti občin. Tu naj omenim predvsem naloge, ki se nanašajo na urejanje in vzdrževanje komunalne, energetske in prometne infrastrukture, trpelo pa bo tudi

opravljanje številnih državnih nalog, ki se laže in bolj kakovostno opravljajo v organih lokalnih skupnosti, ki bolje poznajo problematiko terena kot pa oddaljeni državni center. Manjkala bo vmesna raven, ki bi kot samostojen subjekt lahko ustvarjala na lokalnih pobudah temelječo dodatno energijo za opravljanje lokalnih zadev, kakor tudi za razvoj gospodarstva in za kakovost življenja (Šmidovnik, 1993:207).

Zaradi izkazanih potreb po uvedbi druge stopnje lokalne samouprave oziroma zaradi potreb po združevanju občin zaradi različnih interesov je bil v zakonodajni postopek vložen predlog zakona o pokrajinah (objavljen v *Poročevalcu DZ*, številka 26/98 z dne 16. 4. 1998).

V izhodiščih za nadaljnji razvoj lokalne samouprave je število bodočih pokrajin izpuščeno z namenom, da se najprej opredeli pristojnosti in financiranje, kajti pokrajina bo druga stopnja lokalne samouprave, imela bo lastno premoženje in sredstva, neposredno izvoljene organe in pravni status.

Slovenske pokrajine naj bi po predlogu Zakona o pokrajinah s tezami za normativno ureditev (Zpok) opravljale štiri sklope nalog, in sicer:

- izvirne pristojnosti,
- prenesene državne naloge v izvirno pristojnost pokrajine,
- prenesene naloge občin,
- upravne naloge države, prenesene v izvajanje pokrajini.

Izvirne pristojnosti pokrajin so lokalne naloge širšega pomena. Le-te se nanašajo na komunalni, gospodarski, kulturni in socialni razvoj širšega območja, na zadovoljevanje skupnih potreb prebivalstva in gospodarstva na tem območju, velik poudarek naj bi bil namenjen izravnavi njihovega območja (Prezelj, 2000:54).

Pristojnosti, ki naj bi jih na pokrajine prenesle občine, bodo za pokrajino manjšega pomena. Šlo naj bi za naloge, ki jim občina niso kos same, ker presegajo njihove kadrovske, organizacijske in finančne možnosti oziroma za posamezne izvirne naloge, ki jih bodo občine lahko prenesle na pokrajine na podlagi zakona.

Ker naj bi ustanovitev pokrajin vzpostavila tudi enotirni upravni sistem, bodo spremembe tudi v organizaciji javne uprave. Pokrajina naj bi bila druga stopnja lokalne samouprave in hkrati dekoncentrirana enota države. Države naj bi tako na pokrajine prenesla vrsto nalog, ki jih zdaj opravlja sama.

Uvedba pokrajin naj bi, v skladu z evropskim načelom subsidiarnosti, povzročila prenos nekaterih nalog in pristojnosti, ki jih zdaj opravljajo ministrstva in upravne enote. Slovenska pokrajina naj bi tako imela izvirni in preneseni delokrog na naslednjih področjih: regionalni razvoj in gospodarstvo, okolje, prostor in energija, promet, kmetijstvo, gozdarstvo in prehrana, šolstvo, znanost in šport, zdravje, delo, družina in socialne zadeve, obramba, zunanje in notranje zadeve. In kaj to pomeni v praksi?

Pokrajina naj bi s področja kmetijstva, gozdarstva in prehrane imela v rokah določanje čebelarskih pašnih redov in pogojev za pripustne postaje, potrjevanje

ribiških gojitvenih načrtov, določanje strukturne kmetijske politike pokrajine in ukrepov ter izvajanja upravnih nalog s področja kmetijstva in kmetijskih zemljišč.

S področja ministrstva za delo, družino in socialne zadeve bi bilo v rokah pokrajin načrtovanje in spremljanje socialnega razvoja, spodbujanje in financiranje socialne preventive, skupnostnih akcij in dopolnilnih socialnih programov po nacionalnem programu. Pokrajine bi zagotavljale mrežo centrov za socialno delo, domov za starejše, posebnih varstvenih zavodov za odrasle, varstvenih delovnih centrov in drugih oblik varstva posebej ranljivih skupin prebivalstva ter storitvenih dejavnosti za otroke in družine. Pokrajina bi sprejemala in izvajala akcijski program za preprečevanje uporabe drog, programe zdravljenja in socialne rehabilitacije. Pokrajina bi zagotavljala tudi mrežo osebne pomoči in vodila pritožbene postopke zoper odločitve javnih socialno varstvenih zavodov.

Iz področja zunanjih zadev, ki po logiki stvari sodijo na eno mesto, naj bi bilo v rokah pokrajin sodelovanje v različnih oblikah čezmejnega sodelovanja (Taškar, 2002:3).

V primeru da Slovenija pokrajin ne bi oblikovala, bi v upravljavskem mehanizmu Slovenije manjkala raven, ki jo skoraj brez izjeme poznajo v vseh evropskih državah. To raven pri nas večinoma označujemo kot regijsko – regijo, čeprav to ni regija v evropskem smislu, pač pa druga raven lokalne samouprave. Zaradi tega slovenski problem ni regijski problem, temveč problem organizacije lokalne samouprave (Šmidovnik, 1993:207).

6. ZAKLJUČEK

Glede na opisane strukture in pristojnosti širših lokalnih samoupravnih skupnosti lahko pridemo do različnih zaključkov. Dejstvo je, da imajo praktično vse evropske države pod državno ravnijo in nad temeljno lokalno skupnostjo, oblikovano še vmesno raven, t. i. drugo raven lokalne samouprave. Ta raven je nujno potrebna za učinkovito decentralizacijo sistema. Na tej ravni se lahko vrsta nalog učinkoviteje izvaja, hkrati se izvajanje nalog približa lokalnemu prebivalstvu. Druga raven lokalne samouprave je v evropskih državah nujno potrebna tudi z vidika novih izzivov globalizacije in evropskega povezovanja.

Praktično v vseh državah je druga raven lokalne samouprave oblikovana kot dvoživka. To pomeni, da druga raven opravlja naloge, ki izhajajo iz lokalne samouprave, hkrati pa tudi državne naloge. Razlika med državami se pokaže, če natančneje pogledamo posamezen sklop nalog. Tako na primer lahko rečemo, da je tako v Nemčiji kakor tudi v Franciji druga raven lokalne samouprave dvoživka, vendar z očitno razliko. Za Nemčijo je tako značilen intenziven prenos državnih nalog na nižje lokalne ravni. Državne naloge prehajajo ali v izvorno (lastno) pristojnost ali pa prehajajo v preneseno pristojnost. Intenzivnost procesa decentralizacije je v Nemčiji tako velika, da se v praksi tudi prenesene naloge obravnavajo kot lokalne.

Za razliko od Nemčije je stvar v Franciji nekoliko drugačna. Ker Francija že od nekdaj velja za klasično deželo centralizma, tu ne moremo govoriti o tako intenzivnem procesu decentralizacije kot v prej omenjeni Nemčiji. Kljub temu, da so se v preteklosti izoblikovali departmaji kot vmesna raven med državo in občinami, na katere je država prenesla del funkcij, ti še vedno v veliki meri ostajajo pod kontrolo države. Zanimivo je, da se je Francija želela prilagoditi novim izzivom. Evropski politični okvir je bil nedvomno eden izmed ključnih dejavnikov, ki so težili k preoblikovanju odnosov center-lokalno v Franciji. Očitna je bila tudi politična volja, saj so od začetka osemdesetih praktično vse vlade imele v svojih programih načrtano pot za decentralizacijo sistema. Kljub poskusom za decentralizacijo sistema še vedno prevladujejo dejstva, ki kažejo na to, da ostaja Francija v svojem bistvu centralizirana država. Vloga in pristojnosti nižjih lokalnih enot ostaja omejena.

Velika Britanija je edina država, kjer obstaja druga raven lokalne samouprave kot originalna institucija in ni bila nikoli mišljena kot državna teritorialna enota. Ne poznajo delitve nalog na lastne in prenesene. Lokalna samouprava je institucija, ki izvaja vse naloge kot svoje lastne. Čeprav velja Velika Britanija za klasično deželo lokalne samouprave, lokalna samouprava tu ne nosi tolikšnega pomena kot drugje na celini. Pristojnosti lokalnih skupnosti so manjše v primerjavi z švedskimi grofijami ali nemškimi okraji. V Veliki Britaniji je presenetljivo opazen tudi večji nadzor države nad lokalnimi skupnostmi. Poleg tega je opaziti trend, da lokalne oblasti izgubljajo na pomenu, in sicer na račun državnih agencij. Nasploh ureditev v Veliki Britaniji nekako odstopa od ureditev drugje na evropskem kontinentu. Že zgodovinska dejstva so drugačna kakor tudi sama ureditev lokalne samouprave. Le-ta je mnogo bolj zapletena kot ureditev drugje na kontinentu. Dejstvo pa je, da ostaja v pristojnosti države kar nekaj pomembnih javnih funkcij, država ima tudi opazno nadzorstveno funkcijo nad lokalnimi oblastmi, pomembno vlogo imajo tudi centralne agencije, ki

delujejo na lokalni ravni. Velike Britanije ne morem uvrstiti ob bok Nemčiji ali Švedski, v svojem bistvu ostaja bolj centralizirana kot obratno.

Velika Britanija ostaja unitarna in centralistična država, kljub temu da ima razvito lokalno samoupravo. Veliko nam pove tudi dejstvo, da so si deli države, ki imajo specifične zgodovinske, kulturne in tudi jezikovne značilnosti (Škotska, Wales, Severna Irska), priborili določeno parlamentarno avtonomijo šele po sprejemu zakonov iz leta 1998.

V svoji nalogi sem se pri opisu posameznih evropskih ureditev osredotočila na ključne dejavnike, ki prikažejo značilnosti lokalne samouprave v posamezni državi, in sicer na ustavno (zakonsko) ureditev, razdelitev pristojnosti in tip nalog, ki jih opravljajo širše lokalne samoupravne skupnosti in ne nazadnje tudi na zgodovinska dejstva. Moja ugotovitev je, da imamo na eni strani centralizirane države, na kar nas opozarjajo že sama zgodovinska dejstva. V teh državah je ureditev še vedno močno podvržena državnemu nadzorstvu. Tudi sama moč in pristojnosti širših lokalnih enot ni takšna, kot jo poznamo v decentraliziranih ureditvah. Širšim lokalnim skupnostim je sicer priznana tudi samoupravnost, vendar veliko težo še vedno predstavljajo državne dekoncentrirane naloge. Politika je še vedno domena centralne upravne ravni. V mojem primeru je to Francija.

Na drugi strani imamo države, kjer je bila vloga lokalne samouprave že zgodovinsko močna. Vmesne ravni upravljanja v svoji pristojnosti izvajajo vrsto pomembnih nalog, ki jih je nanje prenesla država v procesu decentralizacije. Vmesne ravni izvajajo naloge v svoji lastni pristojnosti, primeri dekoncentriranih nalog so redki. Moč in pomen lokalnih enot je bila in ostaja pomembna. Politika ni več celostna odgovornost centralne vlade, javne politike se izvajajo predvsem na nižjih upravnih ravneh. Primer je nedvomno Nemčija kot tipična dežela decentralizacije in seveda Švedska, kjer opravljajo grofije tudi funkcijo regij. Vmesne ravni so izredno močne, še posebno po veliki reorganizaciji. Težišče javnih funkcij se je preneslo z državne ravni na lokalne skupnosti.

Lahko rečemo, da imajo širše lokalne samoupravne skupnosti v Evropi kljub svoji teritorialni, strukturni in funkcijski različnosti nekatere bistvene skupne lastnosti. Druga raven lokalne samouprave ni samo sestavni del praktično vseh demokratičnih držav, kjer se veliko število nalog uspešneje izvaja, temveč je tudi bistveni pogoj za učinkovito ekonomsko in politično decentralizacijo sistema. Na tem mestu lahko potrdim hipotezo, da velja v Evropi druga raven lokalne samouprave za enega temeljnih elementov demokratičnega sistema. Sklepam torej, da je ustanovitev pokrajin tudi v Sloveniji edina mogoča pot za učinkovito demokratizacijo in decentralizacijo sistema. Intenzivnost procesa decentralizacije v Evropi se sicer spreminja od države do države, kar v bistvu samo pomeni, da v državah, kjer je proces decentralizacije izrazitejša druga raven lokalne samouprave, deluje samostojneje in obratno: kjer proces decentralizacije ni tako izrazit, je nadzor države nad to ravni izrazitejši.

Mislilim, da je vsak dvom o potrebi uvajanja druge ravni lokalne samouprave v Sloveniji odveč. Ustanovitev pokrajin v Sloveniji, katerih ključni cilji so

decentralizacija oblasti, uvedba načela subsidiarnosti, uravnotežen razvoj, čezmejno sodelovanje in primerljivost ureditve z državami članicami Evropske unije, je nujno potrebna za učinkovito spopadanje z izzivi sodobnega sveta.

LITERATURA

1. Bučar, France (1969): Uvod v javno upravo. ČZ Uradni list SRS, Ljubljana.
2. Council of Europe (1998): Structure and operation of local and regional democracy in France. Council of Europe, Strasbourg.
3. Council of Europe (1999): Structure and operation of local and regional democracy in Germany. Council of Europe, Strasbourg.
4. Council of Europe (1998): Structure and operation of local and regional democracy in Sweden. Council of Europe, Strasbourg.
5. Council Europe (2000): Structure and operation of local and regional democracy in United Kingdom. Council of Europe, Strasbourg.
6. Grad, Franc (1998): Lokalna demokracija. Uradni list RS, Ljubljana.
7. Grafenauer, Božo (2000): Lokalna samouprava na slovenskem. Univerza v Mariboru – Pravna fakulteta, Maribor.
8. Larsson, Torbjörn, Nomden, Koen, Petiteville, Franck (2001): The intermediate level of government in European states – complexity versus democracy? European institute of public administration.
9. Pitamic, Leonid (1996): Država. Cankarjeva založba, zbirka pravna obzorja, Ljubljana.
10. Pusič, Eugen (1963): Lokalna zajednica. Narodne novine, Zagreb.
11. Ribičič, Ciril (1998): Za regionalizem in zbor pokrajin. Uradni list RS, Ljubljana.
12. Ribičič, Ciril (1994): Centralizem zoper Slovenijo. ČZP Enotnost, Ljubljana.
13. Ustava Republike Slovenije, Uradni list RS/I, št.33/91.
14. Vlaj, Stane, Klun, Maja (2000): Pristojnosti in financiranje širših lokalnih skupnosti v Evropski uniji. Visoka upravna šola, Inštitut za lokalno samoupravo, Ljubljana.
15. Vlaj, Stane (1998): Lokalna samouprava: občine in pokrajine. FDV, Ljubljana.
16. Vlaj, Stane (2001): Lokalna samouprava s poudarkom na načelu subsidiarnosti. Visoka upravna šola, Ljubljana.
17. Vršaj, Egidij (2002): Slovenija v Evropski uniji. Mladinska knjiga, Ljubljana.
18. Šmidovnik, Janez (1995): Lokalna samouprava. Cankarjeva založba, Ljubljana.

VIRI

1. Bugarič, Bojan (1992): Ustavna ureditev lokalne samouprave v nekaterih evropskih državah. *Teorija in praksa*, 29, 3–4, str. 312–323.
2. Mlinar, Zdravko (2000): »Globalizacija« ali getoizacija lokalne demokracije. *Teorija in praksa*, 3, str. 414, 415.
3. Ostrelj, Robert (2001): Regija – prostor med državo in lokalno samoupravo: primer Posavja. *Diplomska naloga*, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
4. Perdan, Andrej (2001): Evropski modeli uprave in Slovenija. *Diplomska naloga*, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
5. Predlog zakona o pokrajinah s tezami za normativno ureditev. Poročevalec Državnega zbora RS, 16. 04. 1998, št. 26/98.
6. Prezelj, Maja (2000): Lokalna uprava. *Diplomska naloga*, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
7. Šmidovnik, Janez (1993): Regionalizem v Evropi in pri nas. *Teorija in praksa*, 30, 3-4, str. 199–208.
8. Šmidovnik, Janez (1993): Širše lokalne samoupravne skupnosti. *Teorija in praksa*, 30, 9–10, str. 880–889.
9. Šmidovnik, Janez (1994): Problematika predvidene nove konstrukcije javne uprave v Republiki Sloveniji. *Teorija in praksa*, 31, 9–10, str. 755–762.
10. Taškar, Jana (2002): »Politika bo enkrat morala reči bobu bob«. *Delo*, 8. 10. 2002, str. 3.
11. Vlaj, Stane (1999): Pristojnosti vmesnih ravni lokalne samouprave v Evropi. *Zbornik referatov – VI. dnevi slovenske uprave*, str. 212–227.
12. <http://www.europa.eu.int>
13. <http://www.oecd.org>
14. <http://www.mnz.si/uls/mednar.html> (1. 02. 2002)
15. <http://www.coe.fr/cplre/indexe.htm>

