

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Mojca Rupert
Gregor Skender

**Položaj in vloga pokrajin v Republiki Sloveniji
v evropski primerjalni perspektivi**

Teoretični pregled izbranih državnih ureditev
na kontinuumu unitarna-federalna država

Diplomsko delo

Ljubljana, 2009

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Mojca Rupert
Gregor Skender

Mentor: izr. prof. dr. Marjan Brezovšek

**Položaj in vloga pokrajin v Republiki Sloveniji
v evropski primerjalni perspektivi**

Teoretični pregled izbranih državnih ureditev
na kontinuumu unitarna-federalna država

Diplomsko delo

Ljubljana, 2009

*Ni dovolj dober razum, treba ga je dobro uporabiti.
(René Descartes)*

Položaj in vloga pokrajin v Republiki Sloveniji v evropski primerjalni perspektivi

Teoretični pregled izbranih državnih ureditev na kontinuumu unitarna-federalna država

Osamosvojitveni procesi in vzpostavljanje demokratičnih institucij v Sloveniji v začetku 90-ih let so prinesli vidne spremembe tudi na področje lokalne samouprave, ki pa kljub nenehnim pozivom po nujnosti vzpostavitve regionalne ravni upravljanja niso dosegli *de facto* decentralizacije. Šele v zadnjih letih so pri nas opazni konkretni vzgibi in vse bolj realne pobude, podkrepljene s konkretnimi zakonodajnimi predlogi za regionalizacijo. Vsi ti predlogi pa niso zgolj plod razmišljanja domačih strokovnjakov, temveč se v veliki meri opirajo na standarde, vzpostavljene v okviru nadnacionalnih organizacij, kot sta Svet Evrope in Evropska unija. Omenjeni standardi so rezultat večstoletne evropske tradicije lokalne samouprave, zato je posebej zanimiv pregled tistih evropskih ureditev, ki so zaradi svoje utrjene strukture postale referenčne v strokovni literaturi. V diplomskem delu poskušamo na teoretični kontinuum unitarna-federalna država umestiti izbrane ureditve (Slovenija, Francija, Nemčija, Španija in Švica) na podlagi splošnih strokovnih ugotovitev s področja oblik državnih ureditev. Glede na to, da v Sloveniji regionalizacija še ni izvedena, se naslanjamo na zadnje aktualne zakonodajne predloge, ki v Državnem zboru niso zbrali zadostne podpore, v zaključku diplomskega dela pa poskušamo identificirati prihodnje korake na tej poti.

Ključne besede: regionalizacija, pokrajine, oblike državne ureditve, lokalna samouprava

The position and role of regions in the Republic of Slovenia in a European comparative perspective

Theoretical overview of selected forms of governments on a unitary–federal continuum

The processes of independence and the establishment of democratic institutions in Slovenia in the early 90's have brought enormous changes to the local self-government. However, repeated calls to create a regional management level have not been able to *de facto* achieve decentralization. Only in recent years, concrete motivations, increasingly realistic suggestions and concrete legislative proposals for regionalization have been put forth. All these proposals are not merely the result of considerations of domestic experts. They heavily rely on the standards established in the context of supranational organizations, such as the Council of Europe and the European Union. These standards are the result of centuries-long European tradition of local self-government. In this respect, examination of European states, which have due to their hardened structures become representative examples in literature, is particularly interesting. The present work aims to apply selected forms of governments (Slovenia, France, Germany, Spain and Switzerland) to a theoretical framework within the unitary – federal continuum on the basis of general scientific findings. Given the fact that regionalization has not yet been implemented in Slovenia, the current thesis is based upon the latest legislative proposals, which, however, have not raised sufficient MPs' support in the National Assembly. Finally, the thesis underlies some general assumptions concerning future steps on Slovenia's path towards regionalisation.

Key words: regionalisation, regions, forms of governments, local self-government

KAZALO

1	OPREDELITEV PROBLEMA	9
2	TEMELJNI POJMI (Gregor Skender)	12
2.1	Lokalna samouprava	12
2.1.1	Upravna decentralizacija in lokalna samouprava	13
2.1.2	Teoretski pristopi o lokalni samoupravi	15
2.1.3	Lokalna samouprava: lokalna demokracija in udeležba državljanov	17
2.1.4	Lokalna samouprava in institucionalni dialog	18
2.1.5	Sestavine (reformne) lokalne samouprave	19
2.2	Lokalna skupnost	20
2.3	Občina	22
2.4	Regionalizem, regionalizacija, regija, pokrajina	22
2.4.1	Regionalizem	23
2.4.2	Regionalizacija	23
2.4.3	Regija	25
2.5	Unitarizem, federalizem, regionalna država	29
2.5.1	Splošno o različnih oblikah državne ureditve	29
2.5.2	Federalna država	32
2.5.3	Unitarna država	35
2.5.4	Regionalna država	36
2.6	Načelo subsidiarnosti	40
2.7	Načelo koneksitete	41
3	ZGODOVINA LOKALNE SAMOUPRAVE V SLOVENIJI (Gregor Skender) ..	43
3.1	Pred letom 1991	43
3.2	Po letu 1991	45
3.3	Trenutna slovenska ureditev lokalne samouprave	48
4	PRAVNE PODLAGE IN DRUGE OBJEKTIVNE DETERMINANTE REGIONALIZACIJE (Mojca Rupert)	49
4.1	Nova ustavna ureditev lokalne samouprave	49
4.1.1	Sprememba ustave in regionalizacija Slovenije	52
4.2	Zakon o lokalni samoupravi	55
4.2.1	Nadzor nad lokalno samoupravo	58
4.3	Svet Evrope, Evropska listina o lokalni samoupravi in drugi dokumenti	62
4.3.1	Evropska listina lokalne samouprave	66
4.3.2	SE in čezmejno sodelovanje lokalnih skupnosti	71
4.3.3	Evropska listina regionalne samouprave (osnutek)	72
4.4	EU in lokalna/ regionalna samouprava	73

5	REGIONALIZACIJA SLOVENIJE (Gregor Skender).....	75
5.1	Zgodovina regionalizacije.....	79
5.2	Obstoječe oblike teritorialne delitve Republike Slovenije.....	80
5.2.1	Statistične regije in NUTS.....	81
5.2.2	Družbeno-geografska regionalizacija Slovenije.....	84
5.3	Postopek za ustanovitev pokrajin.....	85
5.4	Območja in število pokrajin.....	86
5.4.1	Predlog Zakona o ustanovitvi pokrajin o območjih in številu pokrajin ...	90
5.5	Pristojnosti pokrajin.....	92
5.5.1	Predloga Zakona o pokrajinah in Zakona o prenosu nalog v pristojnost pokrajin o pristojnostih bodočih pokrajin	94
5.6	Organi pokrajine	98
5.6.1	Predlogi Zakona o pokrajinah, Zakona o volitvah v pokrajinah in Zakona o volilnih enotah za volitve v prve pokrajinske svete o organih bodočih pokrajin.	98
5.7	Financiranje pokrajin	101
5.7.1	Predloga Zakona o pokrajinah in Predlog Zakona o financiranju pokrajin o finančnih, materialnih in kadrovskih vidikih regionalizacije.....	102
5.8	Državni svet ali zbor pokrajin.....	103
5.8.1	Državni svet.....	105
5.8.2	Zamisli o regionalnem drugem domu.....	105
5.8.3	Oblikovanje in volitve regionalnega drugega doma.....	107
5.8.4	Pristojnosti regionalnega drugega doma in razmerje do prvega doma... ..	107
6	IZBRANE EVROPSKE UREDITVE Z VIDIKA REGIONALIZACIJE (Mojca Rupert).....	108
6.1	Francoska republika.....	108
6.2	Zvezna republika Nemčija.....	119
6.3	Kraljevina Španija.....	128
6.4	Švicarska konfederacija	135
7	PRIMERJALNI PREGLED IZBRANIH EVROPSKIH UREDITEV Z VIDIKA UNITARIZMA OZ. FEDERALIZMA (Mojca Rupert).....	140
8	PREDLAGANA SLOVENSKA UREDITEV Z VIDIKA UNITARIZMA OZ. FEDERALIZMA (Gregor Skender).....	151
8.1	Menjava oblasti in prihodnost regionalizacije v Sloveniji.....	157
9	SKLEP.....	161
10	LITERATURA	165
	PRILOGA A: Družboslovni intervju z dr. Stanetom Vlajem (3.6.2009 ob 10:00 pred knjižnico Fakultete za upravo)	172

PRILOGA B: Družboslovni intervju z mag. Zlato Ploštajner, ministrico, odgovorno za lokalno samoupravo in regionalni razvoj (vprašanja poslana po elektronski pošti 15.6.2009).....	178
PRILOGA C: Predlagani zemljevid pokrajin z mejami občin ter območji in imeni občin	183
PRILOGA D: Seznam zakonov, ki jih ZPNPPok spreminja	184
PRILOGA E: Delitev Slovenije po klasifikaciji NUTS; pripadnost občin statističnim regijam.....	186
PRILOGA F: Regionalizacija Slovenije po sonaravnih kriterijih.....	188

SEZNAM TABEL IN SLIK

Tabela 2.1: Prikaz ključnih karakteristik različnih oblik državne ureditve.....	39
Tabela 4.1: Pregled ustavnih sprememb 121., 140. in 143. člena ustave.....	54
Tabela 5.1: Povprečna velikost enot NUTS, upošteva števílo prebivalstva.....	83
Slika 6.1: Administrativna členitev Francije.....	113
Slika 6.2: Administrativna členitev Nemčije.....	121
Tabela 7.1: Umestitev izbranih državnih ureditev na kontinuum unitarna-federalna država.....	140

SEZNAM KRATIC

CDLR – Steering Committee on Local and Regional Democracy [Volilni odbor za lokalno in regionalno demokracijo]

CEMR – Council of European Municipalities and Regions [Svet evropskih občin in pokrajin]

CLRAE – Congress of Local and Regional Authorities of Europe [Kongres lokalnih in regionalnih oblasti Evrope]

DS – Državni svet

DZ – Državni zbor

MELLS – Evropska listina lokalne samouprave

NUTS – The Nomenclature of Territorial Units for Statistics [Nomenklatura teritorialnih enot za statistiko]

RS – Republika Slovenija

SE – Svet Evrope

SKTE – Standardna klasifikacija teritorialnih enot

SOS – Skupnost občin Slovenije

SURS – Statistični urad Republike Slovenije

ZDU – Zakon o državni upravi

ZFO – Zakon o financiranju občin

ZFPok – Zakon o financiranju pokrajin

ZLS – Zakon o lokalni samoupravi

ZPNPPok – Zakon o prenosu nalog v pristojnost pokrajin

ZPok – Zakon o pokrajinah

ZSO – Zveza slovenskih občin

ZUPok – Zakon o ustanovitvi pokrajin

ZVEVPS – Zakon o volilnih enotah za volitve v prve pokrajinske svete

ZVPok – Zakona o volitvah v pokrajinah

1 OPREDELITEV PROBLEMA

Že od samega začetka je bila problematika slovenskih pokrajin sporna; prvič zaradi stare formulacije 143. člena ustave, ki je predvideval prostovoljno povezovanje občin v pokrajine; drugič pa zaradi tega, ker so nekateri dvomili, da je Slovenijo glede na njen teritorialni obseg sploh smiselno notranje razčlenjevati. Vseeno pa je zaradi razvoja lokalne samouprave in pretirane centralizacije nalog od osamosvojitve dalje prevladalo mnenje, da Slovenija drugo raven lokalne samouprave potrebuje. V prid pokrajinam govori tudi dejstvo, da so se poglobile razlike med slovenskimi pokrajinami, pri čemer nadpovprečno hiter razvoj doživlja osrednja (ljubljanska) regija. Regionalizem tu lahko nastopi kot zdravilo proti marginalizaciji vsega, kar ni okolica državnega središča (Haček 2005, 91).

Žal pa ima lokalna samouprava v Sloveniji v tem trenutku številne težave – prevelike in premajhne občine, oskubljene in preobremenjene občine, centralizem¹ ipd. Decentralizacija, ki je pomemben proces pri uresničevanju načela subsidiarnosti in predstavlja pomembno težnjo v Evropi in izven nje, se pri nas sploh še ni začel. Vzroki za to so lahko različni, npr. nepoznavanje bistva lokalne samouprave, odpor do prenašanja javnih zadev na občine in bodoče pokrajine, (pre)majhne občine, odsotnost pokrajin, pomanjkanje političnega konsenza o vsebini in poteku reforme lokalne samouprave itd. (Vlaj 2006, 13).

Vprašanje regionalizacije Slovenije vsekakor ni zgolj notranjepolitično vprašanje, temveč se v proces oblikovanja pokrajin vključujejo številni mednarodni deležniki. Na področju lokalne samouprave tako temeljne usmeritve pripravlja Svet Evrope (SE), ki je pripravil temeljni dokument na tem področju, tj. Evropska listina lokalne samouprave (MELLS), poleg tega pa imajo v evropskem prostoru pomembno vlogo še Skupščina evropskih regij (The Assembly of European Regions), ki se ukvarja s spodbujanjem medregionalnega sodelovanja, Odbor regij znotraj EU, ki je predstavniško telo lokalnih, regionalnih in okrožnih samoupravnih enot, potem sta tu še evropska sklada Interreg² in

¹ Uvedbo lokalne samouprave je spremljala domnevno začasna centralizacija pristojnosti, saj naj bi potem država posamezne zadeve iz državne pristojnosti vrnila občinam in pokrajinam kot njihove izvirne ali prenesene pristojnosti (Vlaj 2006, 14).

² Interreg se financira iz Evropskega sklada za regionalni razvoj, cilj pobude Skupnosti INTERREG III pa je povečati ekonomsko in socialno kohezijo s spodbujanjem čezmejnega, transnacionalnega in

Phare³, namenjena spodbujanju regionalnega razvoja in medregionalnega sodelovanja (Ribičič 1998, 14).

Evropske integracije (EU in SE) vse bolj računajo s poddržavnimi ravnmi oblasti (lokalnimi in regionalnimi), saj se nanje vežejo vprašanja, povezana z uresničevanjem načel subsidiarnosti, decentralizacije in demokratizacije ter partnerstva in sodelovanja različnih ravni oblasti znotraj države in v mednarodnem okolju (Vlaj 2006, 284). V Evropi je dvonivojska (ne dvostopenjska, saj odnosi med občinami in regijami praviloma niso hierarhični) lokalna samouprava pravilo, težnje razvitih držav pa gredo v smeri razvoja t.i. dvoživk, s čimer se izognemo dvojnemu ali celo trojnemu upravnemu tiru (Čokert 1998, 148). »Države, ki so še do nedavnega ustanavljale institucije na srednji ravni kot vmesni člen za krepitev moči centralne oblasti, to počno danes zaradi izenačevanja pogojev v regionalnem razvoju.« (Ravbar 2002, 322)

Takšne splošne ugotovitve glede položaja lokalne samouprave v Evropi pa ne pomenijo, da med posameznimi državami ne obstajajo znatne razlike. Pravzaprav že sama imena držav namigujejo, da je njihova notranja teritorialna struktura specifična. V precep bomo vzeli štiri utrjene evropske demokracije, ki zaradi svojih posebnosti pogosto služijo kot referenčni primeri v strokovni literaturi. To so Francoska republika, Zvezna republika Nemčija, Kraljevina Španija in Švicarska konfederacija.

Slovenska lokalna samouprava se je, tako kot ostale evropske države, z evropskimi standardi usklajevala predvsem zaradi vpliva SE (in ne toliko EU), saj le-ta sprejema temeljne pravne in politične dokumente s področja lokalne in regionalne samouprave oz. demokracije. Vselej pa je Slovenija v času pristopanja k EU sprejela Strategijo Republike Slovenije za vključevanje v EU (UKOM 1997, 64), ki med drugim predvideva ustanovitev pokrajin »kot vmesne ravni teritorialne organiziranosti, ki bi lahko delovale kot partner evropskih strukturnih skladov ter v prekomejnem regionalnem sodelovanju.« Slovenija bo imela težave pri uveljavljanju zakonodaje EU na lokalni ravni, dokler ne bo pokrajin, ki so nepogrešljiva raven za implementacijo

medregionalnega sodelovanja in tako doseči uravnotežen razvoj na območju celotne Skupnosti (Skupnost čezmejnega programa Interreg III Slovenija-Madžarska-Hrvaška).

³ Program Phare je pobuda Evropske unije, ki zagotavlja državam srednje in vzhodne Evrope finančno pomoč za podporo procesa ekonomske preobrazbe, hkrati pa jim pomaga okrepiti njihove novooblikovane demokratične družbe (UKOM 2009).

acquis communautaire, na področjih kot so ravnanje z odpadki, upravljanje z vodo, varstvo zraka, javna naročila, zdravstvo in varstvo pri delu, javna higiena in varstvo potrošnikov. Problematično je zlasti področje okoljske zakonodaje, saj zahteva obsežne investicije (Vlaj 2006, 284).

IV. mandat Državnega zbora Republike Slovenije (DZ) je na tej poti dosegel velik napredek, saj je v obravnavo prejel celotni paket pokrajinske zakonodaje, ki je služila kot podlaga za analizo »hipotetične« slovenske ureditve v tem diplomskem delu. Pomanjkanje političnega soglasja in do neke mere tudi strokovna razhajanja pa so pripeljala do tega, da je proces regionalizacije v obstoječem predlogu s prenehanjem mandatne dobe DZ (in vlade) zamrl. Nastop novega parlamenta in vlade je tako začel s pripravo novih zakonskih predlogov, ki pa ob spremenjenih stališčih ne smejo zanemariti opravljenega dela, zato bomo v izsledkih diplomskega dela poskušali predvideti prihodnji potek dogodkov.

V sklepnem delu bomo na podlagi ključnih karakteristik specifičnih oblik državnih ureditev podali teoretični premislek o primerljivosti izbranih ureditev ter možnih zgledih za prihodnjo slovensko ureditev.

Na podlagi zgoraj opredeljenega problema bomo poskušali odgovoriti na naslednji raziskovalni vprašanji:

1. *Kje na teoretičnem kontinuumu unitarna-federalna država se nahaja v Sloveniji predlagana pokrajinska ureditev? (Gregor Skender)*
2. *Kje na teoretičnem kontinuumu unitarna-federalna država se nahajajo izbrane evropske ureditve (Francija, Nemčija, Španija, Švica)? (Mojca Rupert)*

Odgovore bomo iskali na podlagi analize sekundarnih virov, pravnih virov in družboslovnih intervjujev.

2 TEMELJNI POJMI (Gregor Skender)

2.1 Lokalna samouprava

Samouprava v osnovi pomeni zmožnost in pravico odločati o svojih zadevah na podlagi lastne moči po lastnih organizacijskih strukturah. V tem oziru je najbolj samoupravna država, saj lahko vsili svoje odločitve vsem nižjim strukturam; prav država odloča, katere javne zadeve se tičejo družbe kot celote in katere posameznih ožjih samoupravnih skupnosti. Nobena teritorialno ožja skupnost ne more stati nasproti državi (Vlaj 2004b, 71).

Bistvo lokalne samouprave temelji na ideji, da naj bi vsak posameznik in vsaka družbena skupina imela pravico do besede v stvareh, ki se nanašajo na njihove interese in koristi. Gre za to, da o zadevah odločajo tisti, ki se jih odločitve tičejo (Grafenauer 2000, 31).

Lokalna samouprava vsebuje naslednje prvine:

- teritorialno (lokalno skupnost),
- funkcionalno (lastno delovno področje),
- organizacijsko (opravljanje nalog neposredno ali po svojih organih),
- materialno-finančno (lastna materialna in finančna sredstva),
- pravno (lastnost pravne osebe javnega prava),
- + lokalna zavest (občutek pripadnosti in medsebojne solidarnosti prebivalcev).

Splošno lahko lokalno samoupravo opredelimo kot obliko samostojnega urejanja in reševanja življenjskih potreb prebivalstva v določenih, praviloma ožjih krajevnih okvirih, in na organiziran, vendar neoblasten način. Za razliko od države, ki jo opredeljujejo hierarhija, podrejenost organov, centralizacija, racionalnost in učinkovitost, so za lokalno samoupravo značilni avtonomija, samostojnost, decentralizacija in demokratizacija. V razmerju do lokalne samouprave država danes ni več povsem suverena, kar je predvsem posledica članstva v mednarodnih organizacijah kot so OZN, SE, EU (Vlaj 2004a, 13-14). Tudi mednarodni trendi v zadnjem obdobju v duhu načela subsidiarnosti zanikajo vlogo države kot končnega rabsodnika ter

medsebojno izključenost, ki je bila vseskozi značilna za državno hierarhične odnose, presegajo s partnersko soudeležbo več ravni delovanja (Vlaj 2004b, 71-72).

Vlaj (2006, 7) lokalno samoupravo opredeljuje takole: »Danes lokalna samouprava označuje pravico in sposobnost lokalne skupnosti, da v mejah ustave in zakonov predpiše in ureja pomemben delež javnih zadev lokalne narave z lastno odgovornostjo in v interesu lokalnega prebivalstva.« Navedena definicija je povzeta po Evropski listini lokalne samouprave, ki je v omenjenem dokumenti nadgrajena s tem, da omenjeno pravico uresničujejo sveti ali skupščine, ki jih sestavljajo izvoljeni člani, le-ti pa imajo lahko svoje izvršne organe, ki so jim odgovorni. Takšna oblika organizacije pa seveda ne izključuje drugih možnosti reševanja zadev z zbori državljanov, referendumi ali drugimi oblikami neposredne demokracije.

Lokalna samouprava je namenjena ljudem in reševanju njihovih potreb, kot so zagotavljanje javnih služb (oskrba z elektriko, plinom, vodo, odvoz smeti, javni prevoz, telekomunikacije idr.), zagotavljanje demokratičnega nadzora, zagotavljanje naprav in objektov, stanovanj, zdravstvenih prostorov, domov za ostarele, predšolske otroke, šol, varstvo in ustvarjanje novih delovnih mest in napredek pri zagotavljanju možnosti za usposabljanje državljanov (Vlaj 2004a, 9).

2.1.1 Upravna decentralizacija in lokalna samouprava

Decentralizacija upravnih sistemov pomeni prenašanje njegovih funkcij (izvrševanja, odločanja in kontrole) s centra sistema na njegove posamezne dele. Obseg prenosa funkcij določa obseg decentralizacije – v primeru nizke stopnje decentralizacije se prenese samo del funkcije izvrševanja, v primeru visoke stopnje decentralizacije pa se lahko v celoti prenese funkciji izvrševanja in odločanja, pa tudi del funkcije kontrole. Nikakor ni mogoče prenesti vseh funkcij v celoti, saj potem ne gre več za decentralizacijo, temveč za razpad sistema in nastanek novih centraliziranih sistemov (Trpin 1998, 186). Decentralizacija je torej sistem razmerij med centralnimi in lokalnimi državnimi organi, kjer imajo lokalni organi določeno stopnjo neodvisnosti, ki se zagotavlja z ustavo in zakoni (Brezovnik 2008, 91).

Proces decentralizacije ima dva vidika: upravno-tehničnega, katerega cilj je večja racionalnost in učinkovitost upravljanja, in interesnega, ki ima za cilj povečanje možnosti uveljavljanja interesov njihovih nosilcev. Temeljni cilj *upravne decentralizacije* je upravno-tehnični (govorimo lahko tudi o *upravni dekoncentraciji*⁴), pri čemer je prenesena le funkcija izvrševanja. Povsem drugačna pa je situacija pri *lokalni samoupravi*, kjer so interesi neposreden temelj decentralizacije upravnega sistema, uresničujejo pa se s prenosom tako odločanja kot izvrševanja teh odločitev (praviloma pa se prenese tudi del kontrole). Upravna decentralizacija in lokalna samouprava predstavljata tako dve povsem različni izhodišči, ki pa se lahko (institucionalno) prepletata, kar pomeni, da ena institucija izvaja funkcije druge. Tako lahko denimo enote lokalne samouprave opravljajo tudi izvrševanje nalog državne uprave in s tem postanejo njen funkcionalni del (prenesene naloge državne uprave), lahko pa pridobijo tudi izvorno pristojnost odločanja o določenih vprašanjih (Trpin 1998, 188). Temeljna značilnost samoupravne decentralizacije je, da se ožje družbene (lokalne) skupnosti (samo)upravljajo po voljenih organih znotraj teh skupnosti in z mehanizmi neposredne demokracije. Pogoj za samoupravno decentralizacijo je teritorialna decentralizacija, saj je teritorij bistveni element lokalne skupnosti, pa tudi fiskalna decentralizacija, ki zagotavlja finančno avtonomijo lokalnih skupnosti (Brezovnik 2008).

Tu pa smo že na točki delitve vrst in oblik decentralizacije. Glede na obseg le-te lahko govorimo o *enotirni* in *dvotirni decentralizaciji*. V prvem primeru je isti organ pri opravljanju določenih zadev hkrati decentraliziran, v določenih pa centraliziran; v zadevah, v katerih je centraliziran, opravlja te naloge po načelu subordiniranosti, pri opravljanju drugih nalog pa uživa določeno stopnjo samostojnosti. V primeru dvotirne decentralizacije pa poleg lokalnih organov v neki enoti (na isti ravni) obstajajo tudi državni organi; to pomeni, da centralizirane zadeve opravljajo eni, decentralizirane pa drugi organi (Friškovec v Brezovnik 2008, 91). Enotirni sistem potrebuje stabilno organizacijsko strukturo, zato je slovenska nestabilna mreža občin neprimerna osnova za to in je v danih razmerah nadaljnji razvoj teritorialne funkcije države samo dvotiren.

⁴ Upravna (administrativna) decentralizacija oz. dekoncentracija, kot jo imenuje francoska pravna teorija, ima z decentralizacijo skupen element: gre za prenos nalog iz centralnih organov na druga, ožja oblastva. Element razlikovanja med njima pa je ta, da se pri dekoncentraciji opravlja prenos na podrejena oblastva, pri decentralizaciji pa na nepodrejena, neodvisna oblastva (Šmidovnik v Brezovnik 2008, 92).

Vzpostavitev enotirnega sistema je možna šele ob stabilizaciji lokalne samouprave in izgradnji njene druge ravni – pokrajini (Trpin 1998, 188-189).

Pozitivni učinki decentralizacije so lahko naslednji:

- usmerjenost k problemskemu razreševanju ključnih problemov iz lokalnega okolja in še boljši izrabi lokalnih resursov;
- odločitve so ljudem bližje, neposredne ukrepe je lažje izvajati, večja je stopnja participacije;
- večja transparentnost, kontrola in vzpostavljanje občutka odgovornosti pri konkretnih dogovorih;
- učinkovitejše delovanje javnih služb najprej z vidika skrajševanja "instančnih" poti in tudi zaradi višje stopnje fleksibilnosti ravnanja uprave;
- uspešnejša sektorska koordinacija investicij na področju služnostnih dejavnosti (Ravbar 2002, 325-326).

Negativni učinki decentralizacije so lahko naslednji:

- možnost neenakomernega razvoja in poglobitve regionalne disparitete;
- visoka stopnja regionalne avtonomije lahko vzbuja skrb za preveliko dezintegracijo države;
- bojazen za izgubo fiskalne stabilnosti na ravni finančnega ministrstva;
- bojazen pred neučinkovitim razbohotenjem javnih služb, birokracije, ki vodi k podvajanju oblastnih ustanov;
- povečevanje moči regionalnih elit zaradi decentralizirane kontrole nad resursi;
- dvomi glede smotrnosti pretirane razdrobljenosti decentraliziranih državnih funkcij v povezavi s konkretnimi družbenimi pogoji in cilji (Ravbar 2002, 326).

2.1.2 Teoretski pristopi o lokalni samoupravi

Lokalna samouprava v Evropi (pa tudi drugod po svetu) ima več stoletno tradicijo, ki se odraža tudi v različnih teoretskih pogledih na to problematiko. Tako denimo Smith (v De Vries in drugi 2008, 195-196) identificira naslednje teorije lokalne samouprave:

- *liberalno-demokratska teorija*: decentralizirana oblika lokalne samouprave je ključna tako na nacionalni kot na lokalni ravni, saj se le tako spodbuja politična vzgoja in izobraževanje ljudi, vzdržuje politična stabilnost in zaupanje javnosti,

- vzdržuje politična enakopravnost in udeležba, realizira skupinske identitete in njihove pravice ter zagotavlja odzivnost na lokalne potrebe;
- *teorija javne izbire*: raznovrstnost izbir oz. preferenc racionalnih posameznikov zahteva raznovrstnost storitev in dobrin; le te lahko zagotavljajo številne lokalne enote, posamezniki pa tako izbirajo svoje bivališče na podlagi usklajevanja njihovih preferenc s ponudbo dobrin in storitev znotraj določene lokalne enote;
 - *neomarkstistična teorija*: lokalne oblasti služijo privatnemu kapitalu tako, da reproducirajo »pogoje in sredstva za akumulacijo kapitala«, npr. vzdržujejo socialni red z uporabo lokalne policije, zagotavljajo izobraženo in vzgojeno delovno silo z izobraževalnim sistemom, stanovanjsko politiko ipd.; lokalne oblasti naj bi bile vse bolj odvisne od centralnih birokratskih sistemov.

Vilka (v De Vries in drugi 2008, 196) identificira naslednje teorijske sklope o lokalni samoupravi:

- *teorija svobodnih skupnosti*: skupnost je nastala pred državo in ima zato naravno pravico, da upravlja svoje vsakdanje življenje;
- *javna in ekonomska teorija*: poudarja ekonomski izvor nastanka lokalnih institucij;
- *državna teorija lokalne samouprave*: lokalne oblasti so predstavnice centralne oblasti in nimajo svojega lastnega oz. ločenega obstoja; prvinska naloga lokalnih oblasti je izvajanje nalog države na kar najbolj učinkovit način.

John Adler (v De Vries in drugi 2008, 196) predstavi bolj splošen pogled na politične in filozofske razprave v zvezi z lokalno samoupravo:

- *negativna svoboda*: lokalna avtonomija je pravica posameznikov in skupnosti, da počnejo tisto, kar zadeva njih same in nihče se ne sme vmešavati v to pravico;
- *pozitivna svoboda*: tesno je povezana z demokracijo in poudarja »demokratsko samoupravo« in pomen kolektivne participacije pri upravljanju;
- *republikanizem*: poudarja pomen participacije pri upravljanju, vendar zahteva državljanstvo, ki temelji na državljanskih vrlinah kot zagotovilo za učinkovito participacijo;
- *instrumentalna perspektiva*: lokalna samouprava nima lastnega pomena, igra pa koristno vlogo pri zagotavljanju učinkovitosti v smislu stroškov in prihodkov ter

- s tem služenju javnemu interesu; lokalna samouprava torej nima naravne legitimitete in ji je zato potreben strog centralni nadzor ter podrejenost centru;
- *korporativizem*: po še bolj artikuliranem centralističnem pogledu je lokalna samouprava odvisna od države in je le njen instrument oz. sredstvo.

2.1.3 Lokalna samouprava: lokalna demokracija in udeležba državljanov

Lokalno demokracijo lahko simbolično opredelimo kot zibelko moderne demokracije. Lokalna politična skupnost ni namenjena zgolj in samo zagotavljanju kakovostnih storitev, pač pa je tudi prostor za demokratično reševanje konfliktov med različnimi pogledi in vrednostmi. Lokalna demokracija torej vključuje kolektivno odločanje in je sredstvo za povezovanje delovanja državljanov ter pomoč pri ukvarjanju z nepričakovanimi spremembami pri doseganju skupnih ciljev (koordinaciji). Njena vloga je večja od zgolj lokalne samouprave, saj je v svoji predstavniki in participativni obliki bistvena značilnost širše demokratične skupnosti (Brezovšek 2005).

Lokalna avtonomija pomeni svobodo pred višjo oblastjo (avtoriteto) in se tradicionalno pojmuje kot pojav, soodvisen lokalni demokraciji. Brezovšek (2005, 20-21) pa poudarja, da se pojma ne moreta enačiti in sta celo v konfliktu. V liberalni politični misli je namreč avtonomija povezana predvsem s svobodo posameznika ali posamezne organizacije, kar je v nasprotju z demokracijo, ki se nanaša na kolektivni proces odločanja. Kot rešitev se ponuja premik od lokalnega vladanja (oblasti) k lokalnemu javnemu upravljanju, s čimer se tradicionalne institucije umikajo novim oblikam političnih odnosov, participacije in odločanja na lokalni ravni, ki spreminjajo tako naravo lokalne demokracije kot lokalne avtonomije. Minimalne zahteve za lokalno avtonomijo so pravna osebnost, pravica do lastnine in pristojnost ter upravičenje za izvrševanje javnih nalog na lokalni ravni (Brezovnik 2008, 89).

Na sodoben pojem lokalne samouprave se torej tesno navezuje koncept *udeležbe državljanov v javnem življenju*, ki je ena temeljnih značilnosti demokracije. Lokalna samouprava v praksi sicer izvajajo predvsem demokratično izvoljeni organi, vendar taka ureditev nikoli ne sme omejevati pravice občanov do neposrednih oblik odločanja (referendumi, zbori občanov, državljanske pobude ipd.). Udeležbo državljanov danes zaznamujejo predvsem: (a) vpliv informacijske tehnologije, (b) vpliv globalnih

odločitev na lokalni politični sistem in (c) vpliv preoblikovanja zaposlovanja in gospodarske rasti (Vlaj 2006, 91-93).

2.1.4 Lokalna samouprava in institucionalni dialog

Institucionalni dialog lahko na kratko opredelimo kot celotno mrežo komunikativnih odnosov med vsemi teritorialnimi oblastmi (vključno s centralno ravni) v posamezni državi. Pomen institucionalnega dialoga se krepi, saj je tesno povezan z demokratično državo, nujen pa postaja zaradi vse bolj kompleksnih načinov vodenja ter spoznanja, da bodo politike dejansko vedno izvrševale tiste oblasti, ki so najbližje državljanom. V samem procesu dialoga je potrebno biti pozoren tako na formalne kot neformalne, posredne in neposredne, dejanske ali zapisane, dvostranske ali večstranske oblike komuniciranja, sodelovanja oz. koordinacije med vpletenimi ravnmi. Tudi MELLIS se dotika tega vprašanja (gre torej za formalizacijo institucionalnega dialoga) v členih 4⁵ in 9⁶ (CDLR 2002). Institucionalni dialog med centralnimi in lokalnimi/ regionalnimi oblastmi se lahko nanaša na vsa vprašanja, v večini primerov pa se osredotoča na vprašanja velikega političnega pomena:

- zadeve, pri katerih gre za uresničevanje državne politike na lokalni ravni,
- devolucijo ali pa prenos pristojnosti na nižjo teritorialno raven,
- sistem financiranja ali finančne načrte, ki zadevajo lokalne oz. regionalne oblasti,
- spremembe zakonodaje, ki se nanašajo na delovanje lokalnih/ regionalnih oblasti.

Lokalne in regionalne oblasti se lahko pri uveljavljanju svojih interesov tudi povezujejo (regionalna, lokalna in specialna združenja), ta združenja pa so nato na različne načine vpeta v procese odločanja. V Sloveniji poznamo dve taki združenji⁷: Skupnost občin Slovenije (SOS) in Zvezo slovenskih občin (ZSO) (Vlaj 2006, 97-99).

⁵ 4. člen 6. odstavek: »Kolikor je mogoče, je treba lokalne oblasti pravočasno in na primeren način vprašati za mnenje pri načrtovanju in odločanju v vseh stvareh, ki jih neposredno zadevajo.«

⁶ 9. člen 6. odstavek: »Lokalne oblasti je treba na primeren način vprašati za mnenje o tem, na kakšen način naj se jim dodelijo prerazporejeni viri.«

⁷ 86. a člen ZLS (ZLS-UPB2) takšno možnost formalizira: »Dve ali več občin lahko zaradi predstavljanja in uveljavljanja lokalne samouprave ter usklajevanja in skupnega zagotavljanja svojih interesov ustanovi združenje [...]«. Tudi na drugih mestih ZLS določa oblike institucionalnega dialoga (denimo 88. a člen, ki obvezuje ministrstva k sodelovanju in pomoči organom občin pri nadzoru, 94. člen, ki zavezuje DZ k sodelovanju z združenji občin pri sprejemu zakonov, ki zadevajo pristojnosti, delovanje in financiranje občin).

2.1.5 Sestavine (reformne) lokalne samouprave

Ozemlje (teritorialna sestavina) – je bistvena sestavina samoupravne skupnosti, saj je navezanost na fizični prostor njena konstitutivna značilnost. Določanje ozemlja mora izhajati najprej iz naravnih danosti, skupnih potreb in interesov prebivalcev. Opredelitve in merila za določanje ozemlja lokalne skupnosti določa zakon. Kot merilo lahko postavimo tudi število prebivalcev, vendar smo pri tem težko objektivni; tako se lahko zakonsko določi minimalno število prebivalcev (Vlaj 2006, 136).

Razmejitev pristojnosti država-lokalna skupnost (funkcionalna sestavina) – pri razmejevanju nalog je treba upoštevati najprej načelo subsidiarnosti (glej poglavje 2.6); lokalna skupnost naj opravlja tiste naloge, za katere je zmožna in usposobljena. Katera teritorialna raven bo opravljala določeno nalogo je odvisno od merila, ali se ta urejevalna ali izvedbena naloga nanaša le najožje na prebivalce določene občine ali pa gre za bolj splošne javne koristi. To merilo je treba upoštevati v zakonodajnem procesu in regulativni vlogi lokalnih skupnosti. Obseg lokalne samouprave določajo njene pristojnosti; gre za delitev nalog med državno upravo in lokalno samoupravo, podlaga za delitev pa so ustava, zakonodaja, določbe mednarodnega prava in ostali pravni akti. Notranjo politiko in zakonodajo, ki določa področje pristojnosti lokalnih skupnosti, oblikuje država. Kot pa so ugotovili že na prvi mednarodni konferenci o MELLIS februarja 1992 v Barceloni, učinkovit sistem lokalne demokracije in upoštevanje lokalne avtonomije terjata, da morajo imeti lokalne oblasti možnost sodelovanja pri oblikovanju teh politik (Vlaj 2006, 58, 136-138). Pristojnosti teritorialnih enot so lahko izvirne ali prenesene; pri prvih struktura in delovanje pokrajin obstaja neodvisno od centralne oblasti, kar je običajno zagotovljeno z ustavo (Brezovšek 1997, 186).

Primerjava obeh ravni (regionalne in občinske) na evropski ravni pokaže, da so pristojnosti občin predvsem tiste, ki so izrednega pomena za zagotavljanje nujno potrebnih javnih služb lokalnemu prebivalstvu in njihovi specifikiki: komunala, socialno varstvo, zdravstvene službe, podpora zasebni gospodarski dejavnosti, zagotavljanje kolektivne porabe za prebivalce lokalne skupnosti, vzdrževanje družbenega reda, ... Regije imajo po drugi strani praviloma pristojnosti, ki zadevajo širši krog uporabnikov in vsebujejo usklajevanje in načrtovanje čez lokalne meje na naslednjih področjih: javni

prevoz, bolnišnice, srednje šolstvo, regionalno planiranje,... (Bačlija in Brezovšek 2006, 410-411).

Lokalni upravni sistem (organizacijska sestavina) – gre za organe, ki imajo pristojnost odločanja o javnih zadevah. Na občinski ravni pri nas tako poznamo občinske svete, župana (izvršilna vloga, neposredno voljen), nadzorne odbore, občinsko upravo (Vlaj 2006, 138).

Lokalne finance in premoženje lokalnih skupnosti (finančno-materialna sestavina) – v svetu je uveljavljeno načelo, da je premoženje eden osnovnih virov za financiranje nalog lokalnih skupnosti. Uresničuje se s pomočjo obdavčitve premoženja in s samostojnim oblikovanjem politike upravljanja in razpolaganja s premoženjem ter s prihodki od premoženja na lokalni ravni. Premoženje je lahko konstanten vir dohodkov, lahko pa lokalna skupnost z vlaganji v premoženje povečuje davčno bazo in tako dolgoročno povečuje svojo fiskalno moč. V osnovi lahko premoženje lokalne skupnosti razdelimo na (a) finančno premoženje (denar, pravice, kapitalske naložbe) in (b) stvarno premoženje (premičnine in nepremičnine) (Vlaj 2006, 139). Finančni viri lokalnih oblasti morajo biti v sorazmerju z njihovimi nalogami. Pomoč lokalnim oblastem, katerih financiranje kljub lastnim virom iz krajevnih davkov in prispevkov ne dosega njihovih odgovornosti, je eno od načel lokalne demokracije⁸ (Vlaj 1997, 60).

Pravna sestavina – gre za položaj lokalne skupnosti kot pravne osebe javnega prava in njeno vključenost v celotni pravni sistem države (Vlaj 2006, 140).

2.2 Lokalna skupnost

Način sodobnega življenja zahteva povezanost posameznikov v razne družbene skupine zaradi zadovoljevanja njihovih interesov in potreb. Vsak posameznik je vključen v več družbenih skupin, ki jih v grobem lahko delimo na (a) *primarne skupine* (njihov namen je neposredna samoohranitev in reprodukcija ljudi) in (b) *sekundarne skupine* (njihov namen je uresničevanje človekovih družbenih dejavnosti in interesov). V drugo skupino

⁸ Gre za ugotovitev konference ministrov držav članic SE, odgovornih za lokalno samoupravo v Lizboni, oktobra 1996. Ta pomoč vsebuje finančno izravnavo, pogoje, metode izračunavanja in dodeljevanja, ki morajo biti jasno opredeljeni v skladu z zakonom in na nediskrecijski podlagi (Vlaj 1997: 61). Pri nas je to načelo vneseno v Zakon o financiranju občin (ZFO).

štejemo tudi vse interesne skupine ljudi, ki nastanejo oz. obstajajo na določenem prostoru; pri teh skupinah gre za prostorsko organizacijo družbe oz. pojavne oblike naselitve in združevanja v prostoru. Za označitev take posebne vrste družbene skupine uporabljamo izraz »lokalna skupnost« (Grafenauer 2000, 13-14).

»Lokalna skupnost je družbena skupnost na območju enega ali več med seboj povezanih naselij.« (Vlaj 2004a, 15) Bistvene značilnosti lokalne skupnosti so: ozemlje, ljudje, ki so tam naseljeni, skupne potrebe in interesi, dejavnosti za zadovoljevanje le-teh ter zavest ljudi o skupnosti, ki ji pripadajo. Takšne lokalne skupnosti so izhodišče za oblikovanje lokalne samouprave. Lokalna skupnost ni pravni pojem, temveč družbeni pojav; sociološko gledano so to družbene skupine, ki so se izoblikovale zaradi dolgotrajnih družbenih procesov na nekem geografskem prostoru. Lokalna skupnost ima ugotovljive teritorialne meje, središče, je multifunkcionalna in dolgotrajna (Vlaj 2004b, 72).

Lokalne skupnosti so lahko zelo različne tako geografsko kot po številu prebivalstva (od vasi do velemest). Najožje lokalne skupnosti predpostavljajo skupni interes prebivalcev za reševanje skupnih vprašanj, t.i. *komunalnih zadev* (preskrba z vodo, plinom, lokalnimi komunikacijami, javnim prevozom ipd.) (Vlaj 2004a,16). Zadeve, ki jih danes opravljajo samoupravne lokalne skupnosti, lahko v grobem razdelimo v dve skupini:

- zadeve lastnega delovnega področja oz. *izvirne* lokalne zadeve (tu je lokalna skupnost samostojna, gre za subjektivno pravico lokalne skupnosti, ki je zagotovljena in zavarovana z zakonom)
- *prenesene* naloge državne uprave (gre za izvajanje zadev v imenu in v interesu države – gre pravzaprav za dolžnosti) (za podrobnejšo opredelitev izvirmih in prenesenih pristojnosti glej poglavji 2.4.3 in 2.5.1) (Grafenauer 2000, 34-35).

Lokalna skupnost je neposredna in dejanska podlaga lokalne samouprave, pri čemer gre pri prvem pojmu skupnosti za družbeni pojav, pri drugem pa za normativno institucijo. Pravno urejena razmerja v lokalni skupnosti na področju odločanja o skupnih zadevah torej sestavljajo lokalno samoupravo (Vlaj 2004b, 73).

2.3 Občina

V Evropi obstajajo občine (minicipality, minicipio, Gemeinde) kot temeljne lokalne skupnosti in različno poimenovane širše lokalne skupnosti (departma, Landkreise, okrožje – county, provinca, idr.); takšna dvonivojska oblika lokalne samouprave prevladuje v Evropi in tudi drugod (ZDA, Japonska).

»Občina je temeljna lokalna skupnost, katere ustavno zasnovo potrjujejo: (1) skupne potrebe in interesi (2) prebivalcev (3) enega ali več naselij, (4) ki sodelujejo pri upravljanju javnih zadev lokalne (krajevne) narave (5) samostojno, se pravi samoupravno v razmerju do države.« (Vlaj 2004a, 17) Občina v okviru ustave in zakonov samostojno ureja lokalne zadeve javnega pomena, ki so določene z Zakonom o lokalni samoupravi (ZLS), področnimi zakoni ter splošnimi akti občine (statutom, odloki) ter tudi državne naloge, ki jih država prenese nanje z njihovim soglasjem ter zagotovitvijo sredstev za njihovo uresničevanje (Vlaj 2004a, 18). Slovenska občina je tako v splošnem pristojna za zadeve, ki jih lahko ureja samostojno in zadevajo samo prebivalce občine, lahko pa po predhodnem soglasju nanjo prenese tudi opravljanje nalog iz državne pristojnosti (ob ustreznem finančnem nadomestilu) (Vlaj 1997, 46).

Občina opravlja vse naloge, za katere je zmožna in usposobljena po načelu subsidiarnosti. To je tudi t.i. načelo splošne pristojnosti občine za vse javne zadeve, razen tistih, ki so po ustavi in zakonih v pristojnostih drugih oblasti. Razmejitev nalog med državo in občino se določa glede na to, ali se neka naloga nanaša samo na prebivalce občine ali pa gre za bolj splošne javne koristi (Vlaj 2006, 20).

2.4 Regionalizem, regionalizacija, regija, pokrajina

»Regionalizem je pojav, ki je z regionalizacijo usmerjen h končnemu cilju – konstituiranju regij.« (Vlaj 2004a, 20)

2.4.1 *Regionalizem*

Regionalizem pomeni prizadevanje, da se nekemu področju oz. pokrajini prizna poseben gospodarski, družbenopolitični, kulturni položaj⁹. Pomemben je v državah, kjer so regije enote uradne teritorialne strukture. Regionalizem se lahko izraža kot krepitev določenega območja z obvladovanjem in usklajevanjem ožjih (lahko nasprotujočih si) interesov z zapiranjem določenega območja pred prenovitvenimi premiki in vzdrževanjem tradicionalističnih blokad. Vzroki in motivi za regionalno povezovanje (ki je lahko tudi mednarodno) so različni: skupni interesi oz. značilnosti (npr. združenje Alpe-Jadran, regionalne povezave v ZDA za regulacijo dolgih rek, ...) (Vlaj 2004a, 19-20).

Najpogosteje uporabljeni utemeljitvi regionalizma sta *politično-participativna* in *kulturno-zgodovinska*. Prva poudarja politične prednosti decentralizirano upravljane družbe (regionalizem kot sredstvo zблиževanja med državo na eni ter ožjimi ali širšimi lokalnimi skupnostmi oz. interesi na drugi strani), druga utemeljitev pa izhaja iz pomembnosti globljih kulturno-zgodovinskih vezi, ki naj bi družile prebivalce različnih regij posamezne države. V razpravo pa je treba vključiti še tretji, tj. ekonomski vidik regionalizma. Oblikovanje regij lahko doseže svoj namen, tj. razvoj oz. realizacija določenih kulturno-zgodovinskih ter političnih posebnosti različnih teritorialnih predelov, le, če imajo regije tudi ustrezne gospodarske vzvode za dejansko uresničevanje regionalne politike. Regije morajo imeti sposobnost, da same ustvarjajo prihodek, sicer obstajajo le v »nominalni« obliki, s čimer se zmanjšuje njihova politična avtonomija in poveča neracionalno črpanje sredstev iz državnega proračuna. »Krog je tako sklenjen: ekonomska nesamostojnost spodjeda politično avtonomijo regij, politična odvisnost regij od države pa onemogoča razvoj *de facto* decentraliziranega upravljanja. Ekonomski in politični (kulturno-zgodovinski) vidik regionalizma sta zato tesno povezana in odvisna drug od drugega.« (Bugarič 1998, 121-122)

2.4.2 *Regionalizacija*

Regionalizacija ima različne pomene – od regionalnih akcij, ki omogočajo razvoj države, do javnih regionalnih zavodov (decentralizacija storitev) in avtonomnih

⁹ To je tudi slovarska definicija v SSKJ.

sestavnih delov regionalizirane države (Vlaj 2004a, 20), v splošnem pa jo lahko opredelimo kot način iskanja vmesne stopnje med osrednjo ravniyo oblasti in lokalno samoupravo (občinami) (Bačlija in Brezovšek 2006, 408). Koncept regionalizacije navadno razumemo v institucionalnem smislu in je nasprotje regionalizma, ki je politično in ideološko gibanje. Regionalizacija se običajno razume kot stvaritev nove ravni v državni teritorialni organizaciji, pri čemer se lahko novonastale institucije močno razlikujejo v smislu organov, odgovornosti in oblasti, so pa vedno nad obstoječimi lokalnimi institucijami. Je pravzaprav proces, katerega cilj je izoblikovati regije, tj. ozemlja, ki jih družijo podobne ali celo istovetne značilnosti (Čokert 1998, 151).

Razlikujemo lahko tri različne tipe regionalizacije:

- a) Regionalizacija brez ustvarjene regionalne ravni – najpogostejša v Evropi, kjer najdemo institucije, ki so usmerjene k regionalizaciji. Primer tega so vladni uradi za regije v Veliki Britaniji, ki pokrivajo regionalne oddelke štirih ministrstev. Uradi sodelujejo z lokalnim prebivalstvom, vendar so odgovorni posameznim ministrom v okviru opredeljenih programov.
- b) Regionalna decentralizacija – pomeni vpeljavo nove lokalne oblasti na regionalni ravni, pri čemer regija nima višjega pravnega okvira od obstoječih lokalnih skupnosti, temveč širši geografski okvir. Takšna regija se sklada z unitarnim sistemom države, kjer je regija le teritorialna oblast, ki nima ustavnega jamstva za svoj obstoj.
- c) Politična regionalizacija – pokriva široko lestvico primerov, v Evropi pa jo je najpopolneje uvedla Španija, kjer je sedemnajst avtonomnih regionalnih skupnosti politično samoupravnih, kar pomeni, da njihov položaj, organizacijo in pristojnosti določa ustava (Vlaj 1998a, 98-99).

Gulič in Praper (1998, 52) regionalizacijo opredeljujeta kot instrument za družbeno legitimacijo in pravno legalizacijo regionalizma ter kot instrument za uresničevanje ciljev regionalnega razvoja države, regij in lokalnih skupnosti.

S teoretičnimi osnovami za regionalizacijo so se doslej največ ukvarjali geografi, ki razlikujejo dve vrsti regionalizacij: fizično- (naravno-) in socialno- (družbeno-) geografsko. Prva želi očrtati pokrajinske enote na osnovi naravnih pojavov, reliefa, vodnega omrežja, podnebja ipd, druga pa prikazuje družbeno prostorsko ureditev (opira

se na družbeno, poselitveno in gospodarsko sestavo in zgradbo od najmanjših enot, kot so kmetije, vaške skupnosti in druga naselja, do velikih ekonomsko in socialno tesno povezanih območij, nastalih v bližnji ali daljni preteklosti). Pri določanju socialno-ekonomske regionalizacije so bistvenega pomena regijska središča, tj. poli, okoli katerih se glede na številnost in značaj funkcij, pa tudi njihovo razvitost, oblikuje vplivno (gravitacijsko) središče. Ta središča imenujemo centralna naselja in se razlikujejo glede na pomen in rabo funkcij (od vsakodnevnih, kot so osnovne šole, zdravstvene ambulante, ki morajo biti blizu uporabnikom, do tistih, ki se uporabljajo poredko, npr. srednje šole, specializirane trgovine ipd.). V vsaki pokrajini nastane na teh osnovah hierarhično zgrajeno omrežje centralnih naselij v najmanj treh ali štirih stopnjah (lahko tudi šest ali sedem). Temeljne enote v tej piramidi tvorijo centralna naselja osnovne oskrbe, nanje se opirajo centralna naselja srednje stopnje, nad njimi pa so središča višjih stopenj (tu so tudi osnove storitvene dejavnosti in ne le njihova nadgradnja) (Vrišer 1998, 132).

Politična volja je odločilna za začetek procesa decentralizacije in na sam proces lahko vpliva mimo obstoječega, centralizirano zasnovanega institucionalnega sistema. V slovenskih razmerah le-ta običajno posega po historičnih vzorih in po pravilu izhaja iz polpreteklih izkušenj, predvsem iz nikoli do konca zaživetih planskih regij, dodatno vzpodbujenih s (pre)ozko lokalno politično iniciativo. Tem dejavnikom pripadajo zlasti relativno močne regionalne (lokalne) elite, ki želijo s pomočjo decentralizirane kontrole vzpostaviti legitimnost za izvedbo ozkih regionalističnih interesov. Kjer je volja po uveljavitvi tovrstne moči, potem primanjkuje moči za uveljavitev skupnih narodnogospodarskih interesov. Zato tudi stremljenja za vzpostavitvijo druge stopnje lokalne samouprave potekajo že skoraj celo desetletje. Ravbar (2002, 322-325) sicer kot poglavitne vzroke za zaviranje ali pa spodbujanje decentralizirane regionalizacije opredeljuje moč centralne oblasti, ohranjanje obstoječih institucij in sektorsko in kulturno identiteto.

2.4.3 Regija

Etimološko gledano je izraz *regija* prevzet iz nemške besede *region*, ki pomeni območje. Beseda ima sicer izvor v latinski besedi *regio* (krajina, kraj, meja), ki pa je

izpeljana iz latinske besede *regere* (omejiti, napraviti mejo oz. prvotno ravnati, voditi, upravljati) (Slovenski etimološki slovar 1997, 530).

Regionalna oblast (regija¹⁰) je vmesna raven oblasti med centralno (državo) in manjšimi lokalnimi oblastmi (občinami). V tem prostoru se na dnevni red postavljajo tiste zadeve javnega pomena, ki so preobsežne ali preveč kompleksne za lokalno raven in hkrati preveč specifične ali premalo obsežne za državno raven (Bačlija in Brezovšek 2006, 406). Gre za aktualne potrebe kot so gradnja in vzdrževanje lokalnih cest regionalnega pomena, oskrba z vodo in energijo idr.; narava problemov, ki se rešujejo na regionalni ravni, temelji tako na eni strani na interesih države, na drugi strani pa na interesih lokalne skupnosti (Vlaj 2004b, 74). Regije so eden temeljev demokratičnih režimov in bistveni sestavni del države; na ravni regij se namreč učinkovito uresničuje načelo subsidiarnosti, saj gre za vmesni prostor med državo in občino, kjer se kopičijo problemi države na eni in lokalnega prebivalstva na drugi strani. Regijo lahko pojmuje obliko upravne strukture – kot decentralizirano obliko državne uprave in drugo raven lokalne samouprave (Vlaj 2006, 21-22).

Tradicionalna zasnova regije izvira iz človeške geografije – pomeni območje, ki ga opredeljuje število fizičnih, podnebnih in človeških značilnosti z določeno stopnjo časovne stabilnosti; kot politična in upravna enota pa je regija relativno sodobna zasnova (regionalistična gibanja izvirajo iz 19. stol.) (Vlaj 2004a, 21). Zgodovinsko gledano so bile pokrajine le dekoncentrirane enote države, ki pa so sčasoma postale del procesa decentralizacije držav, s čimer so pridobile samoupravne značilnosti in izvirne pristojnosti (Bačlija in Brezovšek 2006, 409).

Po dokumentih Skupščine evropskih regij in v skladu z načeli, sprejetimi v EU in SE, lahko regije opredelimo kot lokalne oblasti, *ki so takoj pod nivojem centralne oblasti in imajo predstavniško politično oblast, utelešeno v izvoljeni regijski skupščini (če te ni, pa jo lahko nadomešča skupina, ki se konstituira na regionalni ravni ali telo lokalnih oblasti)*. Gre za zelo splošno opredelitev, ki pokriva najrazličnejše entitete (nemške dežele, nizozemske province, francoske regije, danska okrožja, ...). Nemogoče je tako zagovarjati en sam model regije, lahko pa se predlaga obravnavanje različnih tem z

¹⁰ Regija je po slovarski definiciji *območje oz. področje* (SSKJ 1994, 1154).

regijsko razsežnostjo in zagotavlja takšne institucionalne odgovore, ki bodo skladni s politično-upravnimi razmerami v posamezni državi (Vlaj 2004b, 74).

V Sloveniji regije obstajajo, saj je prisoten subjektivni občutek prebivalcev o pripadnosti določeni pokrajini. Pokrajino tako lahko razumemo kot manjše ali večje ozemlje glede na oblikovanost, obraslost, urbanost (npr. gorata, rodovitna pokrajina, pokrajina oljk in pomaranč, Dolenjska, Primorska pokrajina, pokrajina kot višja upravna enota,...), glede na različne kriterije razlikovanja pa lahko opredelimo različne regije:

- naravne (geografske, podnebne)
- regije na podlagi ustvarjenega prostora (glede na stavbno, hišno vrsto),
- regije glede na prebivalstvo (etnološka, narečna območja),
- regije glede na primarne dejavnosti (gozdnogospodarsko območje ipd.).

V upravno-političnem smislu pa vidimo pokrajino/ regijo predvsem kot drugo raven lokalne samouprave oz. širšo samoupravno lokalno skupnost, torej enoto lokalne samouprave in ne zvezno enoto (Vlaj 2004a, 22).

Regionalna ekonomija opisuje pojav ekonomsko zelo uspešnih regionalnih gospodarstev v Evropi (npr. t.i. »tretja Italija«, severozahodna Nemčija, južna Danska in Irska). Gre za gospodarsko nadpovprečno uspešna in hitro rastoča področja, omejena na predele razvitih zahodnoevropskih držav, ki pa imajo tudi specifično institucionalno ureditev. Regionalne ekonomije temeljijo na fleksibilni proizvodnji (post-fordizem) in so vodene primarno s strani regij (regionalna ekonomska politika), pri čemer ni izključeno partnerstvo države. Ključni izhodiščni element regionalne ekonomske politike pa je institucionalna mreža medpodjetniškega sodelovanja, podprta s sodelovanjem centralne in regionalnih vlad. Regionalne ekonomije v tranzicijskih družbah lahko nastopijo kot alternativa ideji radikalne privatizacije; aktivna vloga države bi bila tako prilagojena novih zahtevam in trendom organizacije sodobnih regionalnih ekonomij. Država je zato dolžna pripraviti takšen zakonski okvir, ki regijam pušča dovolj manevrskega prostora za samostojne razvojne iniciative; zakonodaja se mora izogibati taksativnemu naštevanju pristojnosti in funkcij regij, biti mora permissivna, okvirna in fleksibilna. Regionalna ekonomska politika namreč predstavlja dinamičen vidik regionalizacije, ki zagotavlja funkcionalno delovanje in podporo bolj decentraliziranemu upravljanju gospodarstva (Bugarič 1998, 125, 130).

V Sloveniji bodo pokrajine predstavljale vmesno stopnjo med občinami in državo; *izraz pokrajina oz. regija se pravzaprav enači*. Glavni tok decentralizacije države bo prešel prav na pokrajine. Takšne pokrajine naj bi bile lokalne skupnosti, ki opravljajo lokalne zadeve širšega pomena in z zakonom določene zadeve regionalnega pomena, poleg tega pa bi opravljala tudi naloge državne uprave v prostoru med državo in občinami (Vlaj 2004a, 22). Pristojnosti pokrajin so lahko:

- a) *izvirne*, med katere sodijo lokalne zadeve širšega pomena in zadeve regionalnega pomena ter so lahko določene z zakonom in na njegovi podlagi s statutom pokrajine ali samo s statutom pokrajine;
- b) *prenesene*, ki jih država prenese na pokrajine zaradi razvoja, ki omogoča boljše razmere za delo in življenje tam živečih prebivalcev v skladu z regionalnimi specifikami; pristojnosti kot prenesene določa zakon, s čimer te ostajajo v državni pristojnosti, a se izvajajo na pokrajinskem nivoju (dekoncentracija državne oblasti).

Pri tem so nekatere naloge bolj lokalne narave, druge bolj državne narave; mnoge se lahko učinkovito izvajajo le v pokrajini (oz. pokrajini in občini), druge v sodelovanju med državo in pokrajino (oz. občino). Razmerje med državo in pokrajino lahko proizvede dve obliki pristojnosti: (a) izključne pristojnosti pokrajine in (b) mešane pristojnosti pokrajine, pri katerih imata na istem področju oz. glede istih zadev pristojnosti tako pokrajina kot država (oz. občino) (Pirnat in drugi v Bačlija in Brezovšek 2006, 418).

Območje pokrajine se določi tako, da le-ta po površini in obstoječih ali mogočih proizvodnih zmogljivostih omogoča načrtovanje skladnega gospodarskega, socialnega in kulturnega pokrajinskega razvoja, pri tem pa se upošteva načelo, da v njej živi najmanj 100.000 prebivalcev (Vlaj 2004a, 23). Pri določanju območja po je neizogibno vprašanje velikih ali majhnih pokrajin. Prednosti velikih so namreč večja populacijska in ekonomska moč, lažje reševanje prostorskih problemov, racionalnejši upravni aparat in primerljivost s tujino. Pri tem izboljšana dostopnost in medijska obveščenost danes olajšujeta povezave in blažita slabosti, kot so odtujenost in odmaknjenost od ljudi, občutek nepripadnosti, dominacija središč. Prednost majhnih pokrajin je prav na tej točki: večja koherentnost ozemlja, boljša socialna povezanost, bližina središča in naravna zaokroženost. Slabe strani majhnih pokrajin pa so: veliko majhnih a šibkih

središč, odvisnost od centra, številčnejša uprava. Sodobni trendi gredo v smeri večanja in krepitev pokrajin (Vrišer 1998, 136).

Regionalizacija je tesno povezana s pojmom *pokrajinski (regionalni) razvoj*, s čimer razumemo usmerjanje takšnega gospodarskega, socialnega, prostorskega, infrastrukturnega, kulturnega in drugega razvoja neke države, ki bo imel pozitivne sinergijske učinke na učinkovitost in skladnost razvoja narodnega gospodarstva države kot celote in njenih posameznih delov (Gulič in Praper 1998, 52).

Pokrajine v Sloveniji naj bi bile »*dvoživke*« – po eni strani lokalne skupnosti s svojimi izvirnimi samoupravnimi nalogami, po drugi strani pa bi opravljale naloge državne uprave. Razvoj »*dvoživk*« je pogojen zgodovinsko – sprva so bile to državne teritorialne enote za izvajanje državne uprave na terenu (nemški okraji, francoski departmaji, italijanske province) pod vodstvom državnega funkcionarja (npr. prefekta); sredi 19. stol. so se začeli pojavljati elementi lokalne samouprave s še vedno prisotnim nadzorom države. Razvoj demokracije je končno le usmeril tok v korist lokalne samouprave (Vlaj 2004a, 23).

Dežela pomeni širše, z določenimi značilnostmi povezano, zaokroženo ozemlje; ponekod (npr. v Avstriji) so dežele pokrajinske enote s svojo upravo, zastopstvom in pravom (Vlaj 2004a, 23-24).

2.5 Unitarizem, federalizem, regionalna država

2.5.1 *Splošno o različnih oblikah državne ureditve*¹¹

Politična znanost ugotavlja tri temeljne načine nastanka političnih skupnosti: (1) osvajanje oz. sila, (2) organski razvoj oz. slučaj in (3) sporazum oz. pogodba, zveza ali izbira. Izvor politične skupnosti opredeljuje okvir njenega nadaljnega političnega življenja. Pogodbene politične skupnosti so *federalne* vsaj po svojem značaju (ne glede na njihovo strukturo). Kot pogodbeni necentralizacija je takšna politična skupnost matrica, sestavljena iz enakopravnih delov, ki so povezani svobodno in pri tem

¹¹ Kot obliko državne ureditve razumemo celoten splet političnih institucij, ki tvorijo vertikalno delitev oblasti. V nadaljevanju identificiramo tri glavne teoretične oblike državne ureditev: unitarna, regionalna in federalna.

ohranjajo svojo integriteto (identiteto), čeprav so del povezane celote. Takšne politične skupnosti so po opredelitvi republikanske, oblast pa je razpršena med mnogimi centri oz. celicami v matrici. Sodobna federacija se pojavi šele ob koncu 18. stoletja. Starejša oblika od federalne ureditve je *unitarna država*, ki je bila dolgo (z izjemo zveze grških polisov v antiki in zveze-lige srednjeveških italijanskih, nemških in nizozemskih mest) tudi edina oblika teritorialne organizacije oblasti na državni ravni. Novejši čas pa je prinesel tretjo obliko teritorialne organizacije oblasti – *regionalno državo*, ki se pojavi šele po 2. svetovni vojni. Vse danes obstoječe države pripadajo eni od treh oblik teritorialne organizacije oblasti. Pravih federacij je vse manj (le še tri ali štiri), ostale države pa so pretežno unitarne, pri čemer pa je opazno širjenje regionalizma (Brezovšek 1997, 184-185).

Posamezne ravni teritorialnih enot (od občine do federalne enote) imajo ustavno določen položaj, ki določa raven in vrsto teritorialne razdelitve oblasti. Na ta način dobimo značilne lastnosti kateregakoli sistema odnosov lokalno-centralno. Na skrajnih točkah se nahajata kompletna lokalna avtonomija in popolnoma centralizirana država, pri čemer je potrebno omeniti, da gre za teoretične predpostavke, saj bi dejanska totalna decentralizacija zahtevala odpravo države, totalna centralizacija pa bi ogrožala možnosti države za izvajanje njenih funkcij. Stopnja (de)centralizacije se nanaša na funkcije oz. pristojnosti posameznih ravni teritorialnih enot, ki so lahko izvorne ali prenesene. Prve predpostavljajo, da njihova struktura in delovanje obstaja neodvisno od centralne oblasti (so ustavno zagotovljene) in so tesno povezane s federalizmom, vendar načeloma veljajo za vse oblike teritorialne razdelitve oblasti. Devolucija oz. prenos oblasti pa je po učinkih prav tako daljnosežna, vendar gre za podelitev oblasti s strani centralne oblasti in je zato od le-te tudi odvisen obstoj prenesenih nalog (Brezovšek 1997, 186-187). Brezovnik (2008, 91) podobno navaja, da po kriteriju pravne decentralizacije (ta opredeljuje pravni odnos necentralnih organov do centralnih) lahko klasificiramo države v različne oblike državne ureditve. Če imajo decentralizirane enote takšno stopnjo oblasti kot država, potem govorimo o sestavljeni (federalni) državi, kadar pa je stopnja decentralizacije manjša od te, pa gre za enotno oz. unitarno državo, ki je lahko bodisi centralizirana bodisi decentralizirana. Je pa vprašanje uvrščanja držav na določeno točko na črti decentralizacija – centralizacija (oz. unitarizem – federalizem) težko, saj se količina oblasti, ki jo izvaja lokalna oblast, lahko izmeri s količino denarja, ki ga porabi, s številom zaposlenih javnih funkcionarjev ali z obsegom pristojnosti; stopnje, ki pove

ali je ta oblast zares »lokalna« pa ni moč tako preprosto ovrednotiti. Določena država je lahko v neki točki bolj unitarna od druge, pogled na nek drug aspekt pa lahko pokaže ravno obratno sliko (Della Porta 2003, 210). Prav zato je potrebno določiti ključne parametre, ki jih lahko uporabimo za opredeljevanje položaja lokalnih oblasti z vidika oblike državne ureditve. Vlaj (1998a, 322-324) navaja, da so ti parametri naslednji: ustavna odvisnost, funkcionalna odvisnost in finančna odvisnost.

Nadalje je za sistem teritorialne organizacije oblasti pomembno število ravni, ki izvajajo svoje pristojnosti. Kot navajata Bačlija in Brezovšek (2006, 410), sistem lokalne samouprave v vsaki državi pozna več kategorij enot (ravni), ki so med seboj hierarhično povezane v enotno piramido oblasti, od občine na dnu do enot najvišje stopnje (provinca, regije ipd.) na vrhu, in tvorijo enega od treh modelov teritorialne organizacije oblasti: unitarno, federalno ali regionalno državo. Hueglin (v Brezovšek 1997, 187) poda splošen pregled vseh teh možnih ravni:

1. nadnacionalna oblast,
2. nacionalna (državna) oblast,
3. federalne enote,
4. regionalna (samo)uprava,
5. drugostopenjska lokalna samouprava (provinca, okrožja),
6. posredniške (vmesne) upravne enote,
7. prvostopenjska lokalna samouprava (občine)
8. podobčinske enote (župnije).

Razlog za obstoj (takšne) teritorialne organizacije je dvojen. Prvi je v racionalni razdelitvi funkcijske oblasti prilagojene prostoru (funkcije občin so drugačne od funkcij pokrajin), drugi pa je v nujnosti participacije ljudi pri izvajanju oblasti v demokratičnih političnih sistemih. Povezovanje obeh razlogov sproži nastanek sistemov lokalne samouprave, ki obstajajo v vseh državah, ne glede na to ali so federalne, unitarne ali regionalne. V unitarni državi so enote, ki sestavljajo sistem lokalne samouprave, edine teritorialne enote, med tem ko federacijo sestavljajo federalne enote s posebnim položajem, znotraj njih pa ima vsaka svoj (ali pa vse enak) sistem lokalne samouprave. Tudi v regionalni državi regije zajemajo enote lokalne samouprave na svojem območju, vendar je sistem lokalne samouprave v celotni državi istovrsten.

2.5.2 *Federalna država*

Vprašanje federalizma se veže na vzorec ozemeljske decentralizacije in poganja iz podmene, po kateri je dobro vladanje in sama demokracija mogoča le v sorazmerno majhnih enotah, za katere pa je pametno, da se iz vojaških razlogov povežejo z bolj ali manj stalnimi pogodbami. Etimološka izvira izraz federalizem iz latinske besede *foedus*, ki pomeni »pogodbo«. Takšno pojmovanje federalizma je povzel Montesquieu, vplivalo pa je tudi na ameriške federaliste. V osnovi naj bi federalizem torej predstavljal način za preprečevanje vojn, h katerim naj bi nacionalne države neizogibno težile. Federalizem kot ideologija izpostavlja vrednote svobode posameznika, samostojnosti civilne družbe in miru. Ta načela so se ponekod uveljavila kot institucionalna ureditev, kjer se federalizem pojmuje kot sobivanje oblastnih organov različnih ravni zakonite oblasti. William H. Riker (v Della Porta 2003, 208) takšen federalizem pojmuje kot politično organizacijo, v kateri so oblastvene dejavnosti porazdeljene med regionalnimi oblastmi in osrednjo oblastjo na tak način, da so vsaki od oblasti dodeljene dejavnosti, glede katerih lahko sprejema dokončne odločitve. To pomeni, da (1) istemu ozemlju in istim osebam zapovedujeta dve ravni oblasti; (2) ima vsaka od teh oblasti vsaj eno področje odgovornosti, na katerem je samostojna; (3) ima sleherna oblast zagotovila, da je na svojem področju samostojna. Klasična primera zveznih držav sta Švica in ZDA, novejše pa so Argentina, Brazilija, Mehika in Venezuela, Kanada, Avstralija, Indija, Pakistan, Nemčija, Avstrija, Belgija.

Pot v federalizem vodi preko procesa federalizacije, ki pomeni združevanje poprej ločenih političnih skupnosti znotraj sistema, v katerem lahko odločajo skupne odločitve o skupnih zadevah. Razlogi za federalizacijo so lahko gospodarske narave (širjenje na zunanje trge), obstoj poprejšnjih sporazumov med državami, ali pa sociokulturni dejavniki (npr. zaščita manjšin na določenem ozemlju). Tako poznamo denimo fiskalni federalizem, ki stoji na stališču, da se nekatere storitve bolj gospodarno izvajajo z decentralizirano oblastjo, tekmovalni federalizem pa govori o tem, da ima decentralizacije ugodne učinke, ki se vežejo na tekmovanje med različnimi ravnmi oblasti in tako ustvarjajo več ravni dostopa in odzivanja. Federalizem se lahko razume tudi kot oblika ozemeljskega pluralizma, ki lahko reši določena narodnostna trenja tam, kjer narodnostne skupnosti niso ozemeljsko ločene. Federalizem naj bi tudi zagotavljal decentralizirano in zmerno participacijo (Della Porta 2003, 209). Ne glede na vzroke za

nastanek, federalizem ni oblika decentralizacije, zato ta pojem pogosto pojmuje kot nasproten federalizmu. V praksi pa znotraj posameznih zveznih enot prihaja do precejšnje mere decentralizacije (Vlaj 1998b, 324).

Bealey (1999, 130) strnjeno definira federalizem kot politično ureditev, »na kateri temeljijo politični sistemi, v katerih je oblast razdeljena na zvezno oblast oziroma federalno in oblast federalnih enot. Obe stopnji oblasti sta na svojem področju delovanja suvereni. Ustava določa pristojnosti federacije in federalnih enot, v primeru sporov pa odloča ustavno sodišče«.

Federacija je v nasprotju z enotno unitarno državo sestavljena država. Sestavlja jo določeno število federalnih enot (njihovo število se v praksi giblje med 2 in 50). Federalne enote se po svojem položaju bistveno razlikujejo od enot lokalne samouprave, tudi tistih najvišje stopnje (pokrajine, regije), saj so samostojne. Federalne enote se sicer v številnih federacijah imenujejo države, čeprav to *de facto* niso, saj ne razpolagajo s polno neodvisnostjo in suverenostjo¹² (razlika med samostojnostjo in neodvisnostjo je namreč v tem, da je slednja pravno neomejena, medtem ko se samostojnost vedno giblje v nekih pravnih okvirih). Samostojnost federalnih enot, ki enotam lokalne samouprave ne pripada, je v tem, da je omejena izključno z ustavo federacije (zvezno ustavo), ki opredeljuje položaj federalnih enot, njihove pravice in dolžnosti ter njihove pristojnosti. Pri spremembah ustave (tudi tistih, ki se nanašajo na položaj federalnih enot) sodelujejo tudi same federalne enote, kar je bistvena razlika z enotami lokalne samouprave. Samostojnost federalnih enot se kaže tudi v njihovi pravici do sprejetja lastne ustave, ki je enote lokalne samouprave nimajo. Ustave federalnih enot imajo vse značilnosti ustave kot najvišje kategorije splošnih aktov, vendar z omejitvijo, da ne smejo vsebovati nič nasprotnega zvezni ustavi. Ustave federalnih enot so osnovni izraz pravice do samoorganiziranja, s katero te enote razpolagajo v vseh federacijah (z izjemo Indije). Struktura oblasti federalnih enot je

¹² Druga oblika zveze med državami, ki pa *de facto* ohranjajo svojo suverenost, je *konfederacija*. Gre za preživel politični koncept (zadnje konfederacije so izginile pred več kot sto leti), predstavlja pa zvezo samostojnih držav, ki so subjekti mednarodnega prava. Konfederacija nima nad državami članicami nobene oblasti, pravni akti konfederacije pa so akti, ki jih sprejemajo njene članice in običajno zavezujejo samo članice, ne pa neposredno njenih državljanov (Ribarič 1990, 49-53). V sodobnem življenju držav bi lahko videli udejanjanje konfederacijskih načel t.i. trgovskih, carinskih in drugih »unijah« in deloma (še) v različnih obrambnih zvezah. Ponekod se te oblike utilitarnih in zdravorazumskih povezav pokrivajo znotraj istega geografskega območja (npr. Benelux), običajno pa segajo posamezne oblike teh povezav dosti širše (Zajc 1990, 154).

podobna tisti v federaciji (parlament, vlada, organi uprave, sodstvo ipd.), kar jim daje značaj državnosti. Imajo tudi svojo zakonodajo in sistem pravnih predpisov, ki sta del enotnega sistema pravnih predpisov v celotni federaciji. Z zvezno ustavo je izpeljana razdelitev pristojnosti med zveznimi organi in organi federalnih enot, pri razdelitvi je najpogostejša tehnika uporaba t.i. predpostavke pristojnosti v korist federalnih enot. Zmanjšanje obsega pristojnosti federalnih enot je možna samo s sodelovanjem samih enot v odločanju. Federalne enote so torej v primerjavi z ostalimi enotami lokalne samouprave konstituens zvezne države in imajo zagotovljeno zastopnost v zveznem parlamentu¹³. So udeležene v procesu sprejemanja in spreminjanja ustave in zakonov in preko predstavnikov v enem parlamentarnem domu posredno (pa tudi neposredno, ko gre za spremembe ustave) vplivajo na odločitve zveznega parlamenta (Brezovšek 1997, 90-91).

Za federalno državo lahko torej najprej izpostavimo avtonomnost združenih enot glede na zvezno oblast. Da bi bile te enote zares avtonomne, morajo imeti zakonodajno moč, ki pa ni absolutna, saj so podrejene zveznemu zakonu in ustavi. Z vidika finančnih virov je nujno, da so pravila delitve določena na zvezni ravni, saj davčni viri niso neizčrpani in bi lahko preveliko črpanje na ravni enot omajalo povezanost federacije, pri čemer pa lahko pri postavljanju pravil sodelujejo tudi zvezne enote (glas v drugem domu parlamenta). Svoboda, ki jo imajo združene enote pri urejanju lokalnih enot na svojem ozemlju, je običajno omejena z zvezno ustavo (ta je lahko tudi podaljšek ustav združenih enot), avtonomnost lokalnih oblasti pa zadeva predvsem lokalne pristojnosti in finance. Za zvezne države je značilna perifernost odločanja, ki je latentno prisotna in temelji na delitvi pristojnosti med vsemi oblastmi v državi, če je pač primerno in glede na to, koliko ima posamezna oblast zakonodajne moči. Funkcionalna odvisnost pomaga organizirati moči odločanja in jih razporediti tako, da pomaga višji politični oblasti ali sodišču nadzorovati lokalne pristojnosti. Tu pride do pojava, ko se vzpostavi odnos med federalno državo in perifernimi lokalnimi enotami ne glede na njihovo organsko in statutarno odvisnost od združenih enot. Nadzorovanje ukrepov, ki so jih sprejele lokalne oblasti pri izvajanju svojih pristojnosti, pa je načeloma izključna pravica zvezne enote. Z vidika financiranja zvezne države težijo k medregionalni prerazporeditvi dohodkov po

¹³ Nujna je dvodomna struktura parlamenta in zastopnost zveznih enot v drugem domu.

načelu solidarnosti, s čimer se država ves čas bori za uravnoteženje enotnosti in različnosti (Vlaj 1998b, 324-330).

Slabost federalizma, ki se je pokazala v ZDA, je nezmožnost zvezne vlade za udejanjanje sprejetih odločitev, saj ji to lahko z vetom in blokadami preprečujejo posamezne zvezne države. Sam federalizem nima prednosti pred unitarno državo, je pa njegova pojavnost situacijsko pogojena. Aktualne težnje gredo v smeri združevanja in postopne centralizacije držav federalnega tipa (premik od minimalnega federalizma, kjer zveza lahko odloča le o omejenem številu vprašanj, ki maksimalnemu federalizmu) (Della Porta 2003, 209).

2.5.3 Unitarna država

Obraten proces združevanju federalnih pa v zadnjem času poteka v unitarnih državah, ki krepijo pooblastila lokalnih institucij (npr. Italija v sedemdesetih letih, ki je uvedla vrsto ustavnih predpisov v prid decentralizacije in dežel; v to smer se je v osemdesetih začela pomikati tudi Francija z uvedbo regij in Španija, ki je Baskiji in Kataloniji dodelila široke pristojnosti) (Della Porta 2003, 210).

Unitarna država je preprosta oblika države, saj je enovita. Različne oblasti svojo avtonomnost vse črpajo znotraj enotnega pravnega sistema, ki ga večinoma označuje enoten zakon. Lokalne oblasti so bolj odvisne od zakonodajne kot izvršilne oblasti, izvor finančnih sredstev pa je bolj odvisen od slednje. Izvršilni oblasti v unitarni državi tudi pripada upravni nadzor nad lokalnimi oblastmi. Takšna splošna opredelitev pa seveda pomeni, da se vzorci odvisnosti med posameznimi unitarnimi državami zelo razlikujejo. Porazdelitev moči odločanja med centralno oblastjo in lokalnimi oblastmi je podrejena hierarhično urejenim pravilom, tako da na nekaterih področjih obe ravni oblasti tekmujeta, prednost pa imajo pravila, ki izhajajo iz centralne oblasti. V unitarnih državah je potreba po ustavnem sodišču manjša kot v zveznih, kjer potrebujejo sodnika za urejanje sporov med posameznimi sestavnimi deli države. Zastopnost decentraliziranih oblasti v drugem parlamentarnem domu v unitarnih državah nikakor ni pravilo, ni pa tudi izjema (Vlaj 1998b, 322-324).

V unitarni državi se mreža teritorialnih enot, z občino na dnu, konča z obstojem enot lokalne samouprave najvišje stopnje na vrhu sistema teh enot, medtem ko v federaciji in regionalni državi temu ni tako. V unitarni državi so enote lokalne samouprave tvorbe ustave in zakonov, s čimer se ureja teritorialna razdelitev države in podrobno opredeljuje obstoj, pristojnosti in pooblastila organov vsake enote posebej. Obstoj in delovanje sistema lokalne samouprave je torej v celoti stvar državnih organov, ki ta sistem lahko spreminjajo in v končni posledici tudi ukinejo. Posamezne enote sicer lahko razpolagajo z določeno pravico samoorganiziranja (sprejem statuten in drugih lokalnih predpisov) in urejanja lastnih (v primerjavi s prenesenimi) pristojnosti, vendar le v okviru predpisov centralnih (državnih) organov in pod njihovim nadzorom. Sodobna država tako obvladuje celoten državni teritorij in njena zakonodaja je obvezna za vse družbene subjekte. Enote lokalne samouprave zato niso konstituens države in na noben način ne sodelujejo pri oblikovanju centralnih organov (predvsem parlamenta) niti pri sprejemanju njihovih odločitev (Brezovšek 1997, 89-90).

2.5.4 Regionalna država

V unitarnih državah se krepijo procesi decentralizacije, v federalnih pa se uveljavlja postopna prerazdelitev pristojnosti v prid centralnih organov. Tako se obe obliki teritorialne organizacije približujeta črti, ki ju deli, vendar je ne prestopita in ostajata vsaka zase v okvirih teoretičnih modelov. Vendar pa se je v zadnjih desetletjih pojavila še tretja oblika teritorialne organizacije oblasti, tj. regionalna država, ki je nekje vmes med unitarno in federalno (Brezovšek 1997, 192). V političnem pomenu besede regionalizacija lahko najdemo podobnost s federacijo in zato lahko govorimo o regionalni državi. Ta nov koncept se razlikuje od binarnega pojmovanja državne ureditve na črti federalna-unitarna država (Vlaj 1998b, 333). Regije kot enote z lastnimi zgodovinskimi, etničnimi, jezikovnimi, geografskimi in gospodarskimi posebnostmi uživajo znatno stopnjo avtonomije (lastni organi, široke pristojnosti, predstavništvo v enem domu parlamenta), vendar pa njihov položaj ne vsebuje elementov državnosti in gre le za položaj enot lokalne samouprave najvišje stopnje. Regionalna država ima torej tako elemente unitarne države kot federacije in se pravzaprav vklaplja v splošni trend približevanja teh dveh oblik teritorialne organizacije oblasti. »Za regionalno državo bi lahko rekli, da združuje določene dobre strani tako unitarno kot federalno urejene države, hkrati pa odpravlja določene pomanjkljivosti tako ene kot druge oblike

teritorialne organizacije.« (Brezovšek 1997, 195) Tako po federalni državi prevzema različnost regij in možnost avtonomnega organiziranja, od unitarne pa enostavnost, racionalnost in kohezivnost delov. Ob tem se izogiba koncentraciji oblasti v centru ter blaži posledice zapletenega, dragega in neučinkovitega mehanizma federalne države.

Številne države so v zadnjih desetletjih uvedle posebno kategorijo teritorialnih enot, višjih oz. širših od najvišjih enot lokalne samouprave, regije. Njihovo uvedbo so upravičevali s potrebo po prilagajanju opravljanja posameznih služb in niso predstavljale oblikovanja regionalne države, saj bi na ta način spremenili značaj oz. naravo unitarne države. Pravo regionalno državo so tako najprej oblikovali v Italiji z ustavo iz leta 1949, nato pa še v Španiji (1978); prav španski primer je služil za izgradnjo teoretičnega modela regionalne države. Regionalna država je torej nastala tam, kjer se pojavljajo pomembni razlogi zgodovinske, etnične, jezikovne, geografske, gospodarske in druge narave, ki zahtevajo, da se posameznim regijam v državi prizna poseben položaj (nad položajem enot lokalne samouprave najvišje stopnje in pod položajem federalnih enot) (Brezovšek 1997, 192-193).

Regionalna (in tudi zvezna) država daje svojim sestavnim delom zakonodajno funkcijo, kar je osnova za avtonomnost njihovega delovanja. Pri tem pa regije ne sodelujejo v upravi centralne oblasti in so sestavni deli zastopani v drugem parlamentarnem domu bolj z ločitvenimi postopki kot s postopkom združevanja. Konstitutivna avtonomija sestavnih delov je v regionalni državi bolj omejena kot v zvezni in posledično sestavni deli regionalne država uživajo manj avtonomnosti kot v zvezni državi. Značilnosti centralne oblasti pomagajo razlikovati regionalno državo od zvezne, saj je v prvi splošni nadzor centralne države jasen in izražen v obliki zakonov, zlasti na področju lokalne organizacije. Z nastankom regionalne države pride tudi do lokalne odvisnosti od regionalne ravni odločanja. Ta moč ni samo funkcionalna (kot v regionalizirani unitarni državi), temveč postane široko razpredena, ko gre za organizacijo, nadzor, pristojnosti pa tudi financiranje lokalnih enot. Značilnost lokalne samouprave v regionalni državi tako lahko opredelimo kot vzpostavitev *dvosmerne odvisnosti* – od centralne oblasti in regije (v unitarni oz. zvezni državi je ta odvisnost enosmerna, tj. od centralne oblasti, v zvezni pa od zveznih enot). Statutarna in organizacijska odvisnost lokalnih oblasti je vezana na centralno oblast in le pod centralno zakonodajno ravniho lahko regionalne enote delujejo zakonodajno v soglasju z osnovno zakonodajo. Zgolj delna pristojnost

regionalnih enot vodi k večjemu poenotenju ustav le-teh. Regionalna država je v večini bolj posledica ločitve kot združevanja. Načelo enakosti je manj prizadeto v regionalni državi kot zvezni, toda bolj prizadeto kot v regionalizirani unitarni državi, funkcionalna odvisnost pa je v regionalni državi večja kot v unitarni, saj gre za regionalno enoto, ki izvaja in organizira upravni nadzor v skladu z ustavo in temeljnimi načeli, kot jih je zapisala centralna država (odvisnost se med drugim kaže v vlogi regije pri financiranju lokalnih oblasti). Regionalne države zato predstavljajo posebno tveganje, saj se lokalne oblasti znajdejo v nedorečenem položaju, v katerem si jih lastijo tako centralna kot regionalne oblasti. Lokalna oblast v regionalnih državah zato zahteva posebno varstvo zagotovljeno z ustavo (Vlaj 1998b, 333-336).

Regionalna država, ki se nahaja nekje vmes med unitarno državo in federacijo, je lahko eni ali drugi obliki teritorialne organizacije bližje, to pa je odvisno od treh skupin elementov:

- 1 *Položaj in organizacija regij* – regije nikakor ne bi mogle imeti elementov državnosti kot jih najdemo pri federalnih enotah. Ne morejo razpolagati z ustavodajno oblastjo niti ne morejo imeti tako velike pravice do samoorganiziranja. Imajo pa lahko svoje izvoljene organe (regionalno skupščino in vlado). Razmerje elementov unitarne in federalne ureditve je v položaju regij v največji meri odvisno od širine pristojnosti regij, določenih z ustavo. Regije vedno razpolagajo z normativnimi pooblastili, kot tudi s pristojnostmi na izvršno-upravnem področju. Prav tako morajo imeti določeno stopnjo finančne avtonomije, predvsem pravico do lastnih prihodkov.
- 2 *Udeležba regij v organizaciji in delovanju centralnih organov* – od tega je odvisno, ali bo imela regionalna država lastnosti, ki so bližje unitarni ali federalni državi. V okviru dvodomnega parlamenta morajo regije na določen način sodelovati pri oblikovanju zgornjega doma bodisi z drugimi subjekti bodisi same, s čimer se krepi njihov položaj in narava.
- 3 *Odnosi med regijami in centralno oblastjo* – ti odnosi morajo biti postavljeni hierarhično, tako na zakonodajnem kot izvršno-upravnem področju. Nadzor ustavnosti in zakonitosti regionalnih predpisov mora opravljati ustavno sodišče, delo regionalnih organov uprave pa mora biti podvrženo nadzoru organov državne uprave, ki lahko zavrne oz. odpravi nezakonite akte. Odnos med državo in regijami

lahko zajema tudi nudenje finančne pomoči manj razvitim regijam (Brezovšek 1997, 193-194).

Regije imajo tako dvostransko naravo, saj imajo po eni strani lastnosti, ki so skupne teritorialnim enotam najvišje stopnje v klasični unitarni državi, v kateri je izpeljana široka decentralizacija, a v večji stopnji (avtonomija, pravica do samoorganiziranja, pomembne pristojnosti). Vendar pa regije, tako kot enote lokalne samouprave, nimajo tiste samostojnosti, s katero razpolagajo federalne enote (pravica do sprejemanja ustave, lastno zakonodajo, sistem organov za vse tri veje oblasti, kvazidržavne funkcije itd.). Položaj regij je tako bližji položaju teritorialnih enot najvišje stopnje v okviru unitarne države, kot pa položaju federalnih enot v okviru federacije, a vsebuje elemente obeh vrst teritorialne organizacije oblasti (Brezovšek 1997, 194).

Tabela 2.1: Prikaz ključnih karakteristik različnih oblik državne ureditve

	UNITARNA DRŽAVA	FEDERALNA DRŽAVA	REGIONALNA DRŽAVA
Način nastanka	Organski razvoj	Pogodbeno združevanje	Razdruževanje unitarnih držav v smeri regionalizacije
Kdaj se oblika državne ureditve prvič pojavi?	Najstarejša (s pojavom prvih držav)	Ob koncu 18. stol. (z izjemo zveze grških polisov, zveze-lige srednjeveških italijanskih, nemških in nizozemskih mest)	Po 2. svetovni vojni
Načelo enakosti med različnimi nivoji lokalne samouprave	Vse lokalne skupnosti so v enakem položaju	Teritorialne skupnosti v neenakem položaju	Lokalne skupnosti v neenakem položaju, a ne toliko kot v federalni državi
Položaj najnižjih enot lokalne samouprave	Odvisne od centralne oblasti (zakonodajne in izvršne)	Organsko in statutarno odvisne od zveznih enot; funkcionalno so odvisne tudi od zveze oz. zveznega sodišča in se med njimi zato vzpostavi odnos	Dvosmerna odvisnost lokalnih enot – od centralne oblasti (statutarna in organizacijska odvisnost) in od regij
Ustavna odvisnost (kdo sprejema/ spreminja zakone in ustavo in vloga teritorialnih enot)	Centralna raven za celotno državo; teritorialne skupnosti so pristojne le za sprejem podzakonskih aktov v okviru svojega delokroga (statuti, predpisi)	Centralna raven + federalne enote v parlamentu (zakonodajna funkcija zveznih enot je podrejena zvezni ustavi in zveznim zakonom)	Sestavni deli imajo zakonodajno funkcijo usklajeno s centralno zakonodajo (osnova za avtonomno delovanje), konstitutivna avtonomija pa je omejena (manj avtonomnosti kot v zvezni državi – delna pristojnost regionalnih enot)
Obstoj/ položaj drugega doma	Ni pravilo ne izjema	Obvezna zastopanost združenih enot v drugem parlamentarnem domu	Sestavni deli so v drugem domu zastopani z ločitvenimi postopki

			bolj kot s postopkom združevanja
Struktura oblasti znotraj teritorialnih skupnosti	Voljeni lokalni sveti, uprava, nadzorni organi	Tri veje oblasti kot na zvezni ravni (parlament, vlada, uprava, sodstvo, ...)	Izvoljeni organi (vlada, parlament)
Upravni nadzor nad lokalnimi oblastmi	Izvaja ga (centralna) izvršilna oblast	Nazor izvajajo federalne enote (nad njimi bdi vrhovno sodišče)	Splošni nadzor izvaja centralna oblast na podlagi ustave in zakonov
Razporeditev moči odločanja med centralno oblastjo in teritorialnimi oblastmi	Podrejena hierarhično urejenim pravilom (prednost imajo tista s centralne ravni)	Perifernost odločanja (pristojnost odločanja si delijo vse ravni oblasti glede na primernost in glede na to, koliko imajo zakonodajne moči)	Lokalna odvisnost od regionalne ravni odločanja, na vrhu odločevalske lestvice je vedno centralna raven
Vloga ustavnega/ vrhovnega sodišča	Manjša, ker ni potreben razsodnik za urejanje sporov med posameznimi deli države; izvaja nadzor ustavnosti in zakonitosti lokalnih predpisov	Zvezne enote so avtonomne in same oblikujejo pravila, ustavno/ vrhovno sodišče pa razsoja v sporih med posameznimi deli države	Ustavno sodišče izvaja nadzor ustavnosti in zakonitosti regionalnih predpisov
Finančna odvisnost	Lokalne oblasti odvisne od izvršilne oblasti, ki določa distribucijo sredstev	Finančna sredstva deli centralna oblast, preko drugega parlamentarnega doma sodelujejo zvezne enote; upošteva se načelo medregionalne prerazporeditve po načelu solidarnosti	Regije morajo imeti določeno stopnjo finančne avtonomije, predvsem pravico do lastnih prihodkov; regija ima besedo pri dodeljevanju sredstev lokalnim oblastem
Funkcionalna in organizacijska odvisnost (oz. stopnja decentralizacije/ dekoncentracije)	Decentralizirane enote nimajo enake stopnje oblasti kot država (ustavno zagotovljene izvršne pristojnosti + prenesene pristojnosti s strani centralne oblasti)	Federalne enote imajo takšno stopnjo oblasti kot država (vsaka od oblasti ima vsaj eno področje odgovornosti, na katerem je samostojna, kar je pogojeno z zvezno ustavo)	Pristojnosti določa ustava, regije pa vedno razpolagajo z normativnimi pooblastili pa tudi s pristojnostmi na izvršno-upravnem področju

Opomba: Pri nekaterih kriterijih razlikovanja med različnimi tremi oblikami državne ureditve prihaja do podvajanja. V teh primerih kriterij služi kot merilo razločevanja ene oblike od preostalih dveh.

2.6 Načelo subsidiarnosti

»V 20. stol. je lokalna samouprava (LS) izjemno napredovala. Postala je pokazatelj demokratičnosti posameznega sistema in prispevala k stabilnosti in varnosti v Evropi. [...] Pri tem je ponovno uveljavljeno načelo subsidiarnosti, katerega izpeljava je

decentralizacija javnih zadev oziroma pristojnosti na *najprimernejšo* raven, odigralo odločilno vlogo.« (Vlaj 2004a, 5)

Načelo subsidiarnosti išče nenehno ravnovesje med svobodo posameznika in različnimi oblastmi, pri čemer daje prednost temeljnim pred višjimi oblastmi. Izvira iz časa Aristotela, pojem je ponovno postal zelo aktualen v kontekstu EU (vprašljiv je postajal tradicionalni model države predvsem zaradi naraščajoče centralizacije EGS brez ustrezne demokratične udeležbe). Novo zaupanje v načelo subsidiarnosti tako lahko razumemo kot poskus odgovora na številne nove probleme državne organizacije (Vlaj 2004a, 25-26). Kot pravno načelo se subsidiarnost izrecno pojavi v Maastrichtskem sporazumu, vendar pa sam zase nima pravnih posledic (Brezovnik 2008, 89).

»Osnovna ideja, na kateri temelji načelo subsidiarnosti, je, da se lahko politična oblast vmešava le v obsegu, ko družba in njeni konstitutivni deli, od individuuma do družine, ožje in širše lokalne skupnosti, niso sposobni zadovoljiti različnih potreb.« (Vlaj 2004b, 75) Gre za neko splošno načelo institucionalne organizacije, ki daje večjo težo bazi pred vrhom, nižjim pred višjimi ravnmi oblasti. Načelo subsidiarnosti ima lahko več pomenov:

- načelo socialne organizacije (višja oblast se lahko v nižje sfere vmešava samo, ko slednje pokažejo svojo nezmožnost – načelo omejitve oblasti);
- pomoč (subsidiium) kot konotacija ideje posredovanja (ali ima oblast dolžnost vmešavati se?).

Načelo subsidiarnosti je nasprotno načelu koncentracije zadev na državni in naddržavni ravni in zahteva, da nižje (lokalne) skupnosti opravljajo vse zadeve, ki so jih sposobne opravljati. V skladu s tem načelom se je v 20. stol. sprožil plaz decentralizacije državnih nalog na regije in lokalne skupnosti (Vlaj 2004a, 27).

2.7 Načelo koneksitete

Izvira iz nemške teorije in pomeni, da morajo biti za dogovorjene naloge oz. pristojnosti lokalnih skupnosti na voljo zadostna sredstva ter zagotovljena njihova večja svoboda odločanja o namenih uporabe sredstev iz finančne izravnave (Vlaj 2004a, 27).

V tem oziru pomeni prenos ali širitev nalog občin brez nadomestila neposredno odvzemanje finančnih sredstev; s tem se zmanjšuje tudi število nalog teh skupnosti, ki so prostovoljne narave. Obstajata dve možni rešitvi tega problema:

- a) povzročitelj naloge (zakonodajalec ali izdajatelj odredbe) lokalnim skupnostim zagotovi sredstva za izvajanje naloge;
- b) povzročitelj ne dodeli nobenih sredstev, vendar lahko lokalna skupnost sama predpiše davščine za pokritje teh stroškov (Vlaj 2004a, 28).

Če bi hoteli ugotoviti, da gre za kršitev temeljnega delovnega področja občin, bi morali preveriti, ali kljub povečani obremenitvi zaradi prenosa nalog občina še lahko sama uresničuje dovolj široko območje svojega delovanja (Vlaj 2004a, 29).

Načelo koneksitete naj bi preprečevalo, da ena raven sprejema odločitve na stroške druge ravni (Vlaj 2004a, 31).

Nemške dežele poznajo dva modela ureditve financiranja nižjih ravni oblasti (občin):

- *monistični*: zagotavlja občinska finančna sredstva z ustavnopravno pristojnostjo za pobiranje davkov in ustavnopravnim jamstvom o prelivanju davčnih dohodkov zunaj občinskih meja. Pomeni kvantitativno zasnovano v smislu skupnega računa, ki ni vezan na posamezne naloge; finančna sredstva za zagotavljanje nalog se tako črpajo iz različnih virov dohodka.
- *dualistični*: poudarja uravnoteženost finančnih sredstev z nalogami in temelji na kvantitativnem finančnem konceptu z dvopolno strukturo (suverenost občin glede davkov + državne dotacije) in na načelu o koneksiteti (Vlaj 2004a, 32-33).

Načelo koneksitete poskuša torej preprečiti oblikovanje nalog v breme tujih blagajn in je varovalni način v korist nižjih ravni oblasti, ki ga vsebuje ustava. V tem načelu je ponovno zajeta možnost: povzročitelj nalog zagotovi kritje stroškov ter s tem ohrani uravnoteženi sistem ali pa vprašanje financiranja ostane nerešeno; v tem primeru ni uvedbe dodatnih nalog ali razširitve nalog (Vlaj 2004a, 33).

3 ZGODOVINA LOKALNE SAMOUPRAVE V SLOVENIJI (Gregor Skender)

3.1 Pred letom 1991

Pri nas so se prve oblike lokalne samouprave razvile že v srednjem veku, najprej v mestih. Komunalna samouprava srednjeveških mest je bila podobna kot v bližnjih nemških in italijanskih primerih, obmorska mesta so bila predvsem pod vplivom Beneške republike. V statutih so imela mesta zapisane pravice, med njimi pravico do stalnega opravljanja trgovskih poslov. Avtonomija mest je bila varstvo pred »dolгими rokami monarhije«. Na podeželju je bila po drugi strani lokalna samouprava skromnejša in se je nanašala le na odločanje o uporabi skupnih pašnikov ipd.

V 19. stol. so na območju Slovenije delovale vaške in mestne občine, okraji in kresije (Ljubljana, Novo mesto, Postojna). Občine so bile zadolžene za občinsko premoženje in finance ter javno varnost, zlasti pri zdravju, čistoči ulic in potokov, obrambi pred požari, za vzdrževanje občinskih zgradb, lokalnih poti, mostov, vodnjakov, za nadzor meja občine, preskrbo s prehrano itd.

Zaradi nadvlade avstro-ogrske monarhije nad našim ozemljem je močan pečat pustilo obdobje državnega absolutizma – takrat lokalne samouprave ni bilo. Po marčevski revoluciji leta 1848, ko je bil odpravljen sistem zemljiškega gospostva, so bile uvedene majhne samoupravne občine (po začasnem Zakonu o občinah iz leta 1849 so bile le-te na omejenih področjih samoupravne) (Vlaj 2004a, 37). Prva občinska zastopstva so bila na podlagi tega zakona izvoljena leta 1850 (Vlaj 2006, 275).

Z odpravo marčne ustave 31. decembra 1862 se je ponovno začel absolutizem. Vlada je dobila pravico potrjevanja županov, pri čemer pa volitve niso bile odpravljene. Občine so dobile strogo omejen delokrog, njihov razvoj pa je bil odvisen od državne oblasti. Leta 1852 je bila odpravljena javnost razprav v občinskih postopkih (Vlaj 2006, 33).

Okvirni državni Zakon o občinah iz leta 1862 (ta je veljal do razpada monarhije leta 1918) je bil podlaga za deželne zakone o občinah. Po Kranjskem deželnem zakonu iz leta 1866 se je št. občin zmanjšalo iz 501 na 348. Mestne in podeželske občine so bile

statusno izenačene, le deželna glavna mesta so imela poseben statut in so bila glede nadzora izvzeta iz okrajev (teh je bilo 25); statutarna mesta v Sloveniji so bila Ljubljana, Maribor, Celje in Ptuj. Na širši teritorialni ravni takrat lokalne samouprave ni bilo. Takratna zakonodaja je omogočala razmeroma močno samoupravo, saj so imele občine lastno in preneseno področje in so imele priznane posebne vire prihodkov (Vlaj 2004a, 37).

Leta 1921 je bila sprejeta Vidovdanska ustava, ki je predvidevala občine, okraje in oblasti kot tri ravni lokalne samouprave, ki so bile hkrati teritorialne enote državne uprave¹⁴. Čas šestojanuarske diktature je leta 1929 prinesel poseben zakon (Vlaj 2006, 34). Oktroirana ustava iz leta 1931 je poznala kot lokalne skupnosti občine in banovine. Zakon o občinah iz leta 1933 je določil minimalno število prebivalcev občine na 3000, zaradi česar se je število občin skrčilo s 1241 na 469 (Vlaj 2004a, 38). Med vojnama so med drugim osnovali nove okraje; na italijanskem ozemlju so jih strnili v štiri pokrajine, ozemlje republike pa je bilo razdeljeno na 29 okrajev (Vlaj 2006, 260).

Med drugo svetovno vojno so se začeli ustanavljati novi organi na lokalni ravni; v drugih delih Jugoslavije so to bili narodnoosvobodilni odbori, v Sloveniji pa terenski odbori Osvobodilne fronte. Zakon o ljudskih odborih iz leta 1946 je določil ljudske odbore kot temeljne organe državne oblasti, le-ti pa so se oblikovali na krajevni, mestni, okrajni, okrožni in oblastni ravni. V praksi so ljudski odbori predstavljali zgolj podaljšek centralne oblasti (Vlaj 2006, 34). FLRJ se je pri organizaciji državne ureditve v precejšnji meri zgledovala po sovjetih¹⁵, nato pa je leta 1952¹⁶ uvedena nova oblika lokalne samouprave (občine in okrajji)¹⁷. Leta 1955 je bil vpeljan komunalni

¹⁴ Izvršna oblast je imela takrat strog nadzor in širok vpliv na delovanje organov teh ravni lokalne samouprave (Vlaj 2006, 34).

¹⁵ Sovjet (rusko совет; dobesedno soglas) je naziv za politično organizacijo, ki se je uveljavila v Rusiji v času prve ruske revolucije (1905-1907) in nato ponovno v času oktobrske revolucije (1917) – sovjeti delovskih, kmečkih in vojaških odposlancev. To so bila politična združevanja delavcev v industriji, ki so v okviru enega industrijskega objekta (npr. tovarne) vzpostavili predstavniški organ (odbor) delavcev, ki je vodil pogajanja med delavci in vodstvom tovarne. Vsi delavci so imeli tako aktivno in pasivno volilno pravico in možnost sodelovati v debatah in odločanju. Sovjeti so se 1918. pojavili tudi v Nemčiji, Italiji, na Madžarskem in drugje, vendar (razen za krajši čas na Madžarskem) niso mogli prevzeti oblasti (Krušič 1973, 906).

¹⁶ Tj. po sporu s Sovjetsko zvezo.

¹⁷ Poudarek te ureditve je bil na okrajih; ukinjeni so bili izvršni odbori, ki so imeli prej znotraj ljudskih odborov odločilno vlogo, razširile pa so se pristojnosti ljudskih odborov (Vlaj 2006, 34).

sistem¹⁸, v katerem je bila občina temeljna družbenoekonomska skupnost in enota državne oblasti; takrat je bilo na območju Slovenije ustanovljenih 62 občin (Vlaj 2004a, 37-38). Kar se tiče širše ravni teritorialne organiziranosti po drugi svetovni vojni velja, da je število okrajev močno nihalo ob stalno prisotni težnji po zmanjševanju njihovega števila (leta 1952 jih je bilo 19, 1958. le še devet, v šestdesetih pa šest in nato štiri). Ves čas so okraji predstavljali zgolj transmisijo državne uprave. Prve samoupravne povezave so nastale šele v sedemdesetih, ko so občine začutile potrebo po reševanju širših nalog v povezavi s sosednjimi občinami; nastalo je 12 medobčinskih skupnosti («planske regije»), katerih območja so se pogosto prekrivala z sektorskimi delitvami določenih dejavnosti (gozdarstvo, elektrogospodarstvo, PTT, ceste, sodišča, zdravstvena mreža ipd.) (Vlaj 2006, 260).

Zametke regionalizma lahko najdemo tudi v politiki policentričnega razvoja, ki je imel za razvijanje več pomembnih središč. Gre za poseben koncept ureditve upravne enote in regionalnega razvoja, kjer nastaja več središč s podobno stopnjo centralnosti. Zasnova policentričnega razvoja Slovenije je nastala leta 1964. Koncept je bil zavrt z novo ustavo SFRJ (1974), ko so bile ustanovljene nove občine, ki so bile tako upravne, kot gospodarske enote. Namesto pet oz. 13 sprva planiranih regionalnih središč, jih je nastalo 64, kolikor je bilo občin (Drozg 2005, 148-149).

3.2 Po letu 1991

Po osamosvojitvi RS je gotovo drugo najpomembnejše državotvorno dejanje uvedba lokalne samouprave, ki državljanom omogoča sodelovanje pri opravljanju javnih zadev¹⁹, kar je eno od temeljnih načel članic SE (Vlaj 2004a, 8). Pomen reforme lokalne samouprave v Sloveniji lahko primerjamo z njenim osamosvajanjem – slednje je spremenilo zunanja razmerja Slovenije, lokalna samouprava pa gradi njen ustroj in delovanje na novih temeljih (Vlaj 1997, 43).

¹⁸ V komunalnem sistemu je bila občina t.i. družbenopolitična skupnost, ki je delovala predvsem v imenu države, lokalna samouprava pa se je deloma odvijala v lokalnih skupnostih. Po velikosti, številu prebivalcev, organizaciji in na področju dejavnosti ni bila primerljiva s klasično občino v Evropi. Občine so bile država v malem, hkrati pa prevelike za vlogo klasične občine n premajhne za vlogo prvostopenjske državne uprave ali vlogo regionalne skupnosti (Vlaj 2005, 27).

¹⁹ Pravica državljanov, da v skladu z zakonom neposredno ali po izvoljenih predstavnikih sodelujejo pri upravljanju javnih zadev, je pravica, ki jo določa 44. člen ustave; Evropska listina lokalne samouprave (MELLS) to pravico določa v preambuli in v 3. členu za lokalno raven (Vlaj 2004, 9).

Dejansko lokalna samouprava deluje v Sloveniji od 1. januarja 1995 dalje, ko so začele delovati nove, teritorialno ter vsebinsko in organizacijsko spremenjene občine²⁰ (Vlaj 2006, 7).

Cilji uvedbe lokalne samouprave v Sloveniji so predvsem:

- kakovostnejše življenje ljudi v lokalnih skupnostih;
- enakomernejši razvoj vse skupnosti (subsidiarnost in decentralizacija);
- soodločanje ljudi;
- racionalna in učinkovita lokalna uprava;
- uveljavitev LS kot bistvene prvine parlamentarne demokracije;
- ponovna uveljavitev klasičnih občin in drugih oblik lokalne samouprave;
- uvedba pokrajin kot druge ravni LS;
- primerljivost z evropskimi standardi in načeli (Vlaj 2004a, 8).

Reforma slovenske lokalne samouprave se je dejansko začela s sprejetjem nove ustave²¹ in neodvisnostjo Republike Slovenije. Ustava je Slovenijo po petdesetih letih sovjetskega modela modeliranega političnega sistema vrnila v evropsko civilizacijo, kjer je lokalna samouprava državljanom najbližja raven uprave, ki jim omogoča učinkovito udeležbo pri oblikovanju odločitev. Takšna pravica državljanov pri oblikovanju javnih zadev je eno demokratičnih načel, ki so skupna vsem članicam Sveta Evrope (Vlaj 2004a, 49). Temeljni cilj nove ureditve je bil (1) oblikovanje območij in mej novih občin (obdobje stare »jugoslovanske komune« je bilo zaključeno), (2) prevzem državnih upravnih zadev v izvrševanje države, (3) opredelitev samoupravnih pristojnosti novih občin in (4) vzpostavitev demokratičnih predstavniških in izvršilnih teles občin (Vlaj 2006, 43-44). Sama reforma slovenske lokalne samouprave ima 5 sestavin:

1. Funkcionalna – prerazporeditev pristojnosti med državo in občinami/pokrajinami.
2. Ozemeljska – uvedba pokrajin in občin/ pokrajin.
3. Organizacijska – nova organizacija oblasti v občini/ pokrajini.

²⁰ Iz 62 komun je v letu 1994 nastalo 147 novih občin, leta 1998 se jim je pridružilo še dodatnih 45 in leta 2002 še ena. Leta 2006 se je število občin povečalo iz obstoječih 193 na 205, nato pa je bil istega leta opravljen še drugi posvetovalni referendum o ustanovitvi občin in v Državnem zboru so ustanovili še 5 novih občin. Trenutno število občin je tako 210. Številne izmed njih ne izpolnjujejo vseh zakonskih meril za ustanovitev (nimajo popolne osnovne šole, zdravstvenega doma, banke, pošte itd.), poleg tega pa so finančno in prebivalstveno podhranjene (Vlaj 2005, 31).

²¹ Novo slovensko ustavo je 23. decembra 1991 sprejela Skupščina Republike Slovenije.

4. Finančno-materialna – sorazmernost sredstev z nalogami lokalnih skupnosti.
5. Pravna – položaj občine/ pokrajine kot pravne osebe javnega prava (Vlaj 2004a, 10).

Slovenska zakonodaja kot temelj oblikovanja nove mreže samoupravnih lokalnih skupnosti uporablja reformo »od spodaj navzgor«, torej na podlagi volje prebivalcev lokalnih skupnosti, ki jih nova, tj. njihova občina zadeva (Vlaj 2006, 43).

V začetni razpravi o slovenski lokalni samoupravi sta si nasproti stali dve struji – centralistična in regionalistična, ki sta si nasprotovali predvsem na točki t.i. regionalizma. Spraševali so se o eni ali dveh ravneh lokalne samouprave ter o občinah s širokimi oz. ozkimi pristojnostmi. Po centralistični opciji bi imeli šibko lokalno samoupravo in centralistično vodenje države, po regionalistični pa bi lokalna samouprava bila protiutež državnemu centralizmu (Vlaj 2004a, 49-50). Glede tega je v Sloveniji prišlo do soglasja šele 20. junija 2008, ko je DZ sprejel Ustavni zakon o spremembah 121., 140. in 143. člena ustave, s katerim je zagotovil ustanovitev pokrajin na območju celotne Slovenije (Cerar 2006).

Uspešno uvajanje lokalne samouprave zahteva najmanj tri temeljne pogoje: strokovne priprave, politično soglasje in čas za izvedbo. Pri nas je bil čas uvajanja relativno kratek, kar so spremljale tudi začetne težave; vzrok le-tem je bilo tudi premajhno upoštevanje stroke. Težave, ki so bile prisotne, so se nanašale predvsem na razmerja županov do občinskih svetov in županov do odborov sveta, na vprašanja nezdružljivosti funkcije župana in drugih funkcionarjev, na razmerja občinskih svetov do upravnih enot. Pri reformi lokalne samouprave gre nadalje za jasno delitev pristojnosti med državo, njenimi organi in organi lokalnih skupnosti. Pri razmejevanju je treba upoštevati načelo subsidiarnosti. Ideja ločitve državnih in lokalnih skupnosti je, da bi napolnili vsebino lokalne samouprave. Jasno morajo biti razmejene *izvirne pristojnosti* lokalne samouprave, *delegirane pristojnosti* (te z javnim pooblastilom na lokalne skupnosti, druge oblike samouprave in druge osebe javnega in zasebnega prava prenese država), *decentraliziranimi pristojnostmi* (prenesene s centralne na nižje upravne ravni) in *dekoncentriranimi pristojnostmi* (opravljajo jih organi državne uprave, ustanovljeni za ožja območja) (Vlaj 2004a, 53). »Razmejitev nalog med državo in lokalno skupnostjo je odvisna od merila, ali se neka urejevalna ali izvedbena naloga nanaša samo na

prebivalce občine ali pa gre za splošne javne koristi, ki presegajo interes občine. To je vrednostno merilo, ki ga morata upoštevati država v zakonodajnem procesu in tudi občina v svoji regulativni vlogi.« (Vlaj 2006, 48, 135, 136)

Kljub nedokončani reformi lokalne samouprave v Sloveniji je bilo do sedaj narejenega veliko. Ratificirana je MELLs, v letu 2003 tudi Evropska konvencija o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti, odpravljene so začetne težave pri delovanju organov občin, izpolnjena je mreža občin, stroka je pripravila izhodišča za uvedbo pokrajin, sprejeta so bila priporočila Kongresa lokalnih in regionalnih oblasti Evrope (CLRAE)²² glede lokalne in regionalne demokracije v Sloveniji, 1. maja 2004 je Slovenija vstopila v EU, spremenjen je bil Zakon o lokalni samoupravi ter Zakon o financiranju občin (ZFO), sprejet je bil Zakon o glavnem mestu ter številni področni zakoni, ki vplivajo na položaj lokalnih skupnosti itd. (Vlaj 2005, 29).

3.3 Trenutna slovenska ureditev lokalne samouprave

Edino raven lokalne samouprave predstavlja občinska mreža, ki jo tvori 210 občin. Občino upravljata občinski svet in župan. Občinski svet sestavljajo svetniki izvoljeni na neposrednih splošnih volitvah, za dobo štirih let. Svet prav tako imenuje namestnike župana na županov predlog izmed svojih članov. Vse ključne odločitve znotraj občine potrjuje občinski svet. Župan je prav tako izvoljen na neposrednih splošnih volitvah za štiri leta in predstavlja izvršilno telo v občini. Prav tako je predstavnik občine in ima roko nad delom občinske uprave (poleg njega lahko imenuje tudi direktorja občinske uprave).

Pristojnosti občin so določene v ZLS, zajemajo pa predvsem naslednja področja: upravljanje in razvoj zemljišč, urbanizem, trgovina, industrija, (lokalno) cestno omrežje, transport, vrtci in osnovno šolstvo, socialna varnost.

Poleg teh funkcij v Sloveniji obstaja še 10 občin, ki imajo status mestnih občin, ki jim dodeljuje nekaj dodatnih pristojnosti (CEMR 2009a).

²² CLRAE (angleško Congress of Local and Regional Authorities of Europe) je posvetovalno telo Sveta Evrope, katerega namen je predstavljanje lokalnih in regionalnih skupnosti. Sestoji iz dveh zbornic (Zbornica lokalnih oblasti in zbornica regij) (Svet Evrope).

4 PRAVNE PODLAGE IN DRUGE OBJEKTIVNE DETERMINANTE REGIONALIZACIJE (Mojca Rupert)

4.1 Nova ustavna ureditev lokalne samouprave

Področje lokalne samouprave je v Ustavi razdeljeno v dva dela. Prvi del (v prvem poglavju) zajema člena 9-10, drugi del pa člene od 138 do 145.

9. člen – pravi, da je vsem državljanom RS zagotovljena lokalna samouprava (s tem je posredno zagotovljena vsaj enonivojska lokalna samouprava). Ta člen RS uvrsti med države, ki želijo zagotoviti skupne evropske standarde za opredeljevanje in varovanje pravic lokalnih oblasti, ki so za državljane najbližja raven upravljanja in jim omogočajo učinkovito udeležbo pri oblikovanju odločitev, ki se nanašajo na njihovo vsakdanje okolje. Načelo sodelovanja državljanov pri opravljanju javnih zadev je skupno vsem članicam Sveta Evrope (Vlaj 2004a, 49).

10. člen – pravi, da je glavno mesto RS Ljubljana. Mestni občini Ljubljana naj bi država kot glavnemu mestu zagotavljala finančna sredstva, ki jih potrebuje za opravljanje nalog glavnega mesta (Vlaj 2006, 149)²³.

Drugi del (gre za V. a poglavje), ki govori podrobneje o ureditvi lokalne samouprave v Sloveniji, zajema člene 138-145:

138. člen – pravi, da prebivalci RS uresničujejo lokalno samoupravo v občinah in drugih lokalnih skupnostih. S tem je občina opredeljena kot najpomembnejši tip lokalne skupnosti, hkrati pa je dopuščena tudi ustanovitev drugih tipov lokalnih skupnosti (pokrajin).

²³ Posebej je status glavnega mesta urejen z Zakonom o glavnem mestu Republike Slovenije (ZGMRS 2004). Glavno mesto je sedež glavnih državnih organov in organizacij, tujih diplomatskih in konzularnih predstavništev in mednarodnih organizacij ali predstavništev le-teh. Pri tem vladni organi ter organi mestne občine usklajeno sodelujejo pri izvajanju nalog, pomembnih za razvoj glavnega mesta, urejanju pogojev za razvoj zgoraj naštetih organov in organizacij, predstavljanju glavnega mesta v protokolarnih in promocijskih zadevah ter v zadevah meddržavnega in mednarodnega sodelovanja ter organizaciji in izvedbi prireditvev državnega pomena. Zakon ne določa konkretnih obveznosti ene ali druge strani, ampak le napotuje tako mestno občino (Ljubljano) kot vlado k vsakoletnemu dogovarjanju in sprejemu ustreznih aktov oz. dogovorov za zagotavljanje naštetih nalog. Omogočen je prenos proračunskih sredstev z države na občino pri izvajanju zakonsko določenih nalog, vendar spet niso opredeljeni mehanizmi in višina prenosa teh sredstev; finančni vidiki izvajanja tega zakona tako ostajajo v rokah vlade. Sam zakon Mestna občina Ljubljana poskuša izkoristiti za pridobitev dela finančnih sredstev, ki jih je izgubila s spremembo Zakona o financiranju občin in novim sistemom izračunavanja primerne porabe (ZFO-1A 2008).

139. člen – podrobneje opredeljuje občino, ki je po ustavni definiciji temeljna lokalna samoupravna skupnost. Območje občine obsega eno ali več naselij, ki jih povezujejo skupni interesi in potrebe prebivalstva. 3. odstavek 139. člen pravi, da se občina ustanovi po poprej opravljenem referendumu, s katerim se ugotavlja volja prebivalcev nekega območja. Območje občine določi zakon, ki ga sprejme DZ, pri čemer DZ ni vezan na rezultat referendumu (Vlaj 2006, 46).

140. člen – govori o delovnem področju lokalnih samoupravnih skupnosti in pravi, da je občina pristojna za vse lokalne zadeve, ki jih lahko ureja samostojno in, ki zadevajo prebivalce občine. Država lahko z zakonom prenese na občino nove pristojnosti in naloge, če za to zagotovi potreba denarna sredstva (načelo koneksitete). Načelo subsidiarnosti pa izvira iz MELLIS in pravi, da se morajo javne zadeve opravljati na čim nižji ravni oblasti, tj. čim bližje prebivalcem, ki so jim namenjene. Naloge občin se nanašajo na:

- normativno urejanje (sprejemanje statuta, odlokov itd.),
- upravljanje (npr. z občinskim premoženjem),
- naloge, ki jih opravlja s svojimi sredstvi (npr. gradnja in vzdrževanje lokalnih cest),
- naloge, ki jih opravlja s svojimi ukrepi (npr. spodbujanje gospodarskega razvoja v občini),
- zagotavljanje pomoči in reševanja za primere elementarnih nesreč,
- sklepanje pogodb,
- prostorsko urejanje idr.

S tem je državni zbor omejen, saj ne sme z zakoni posegati v zadeve, ki se tičejo prebivalcev občin. Delovno področje občine je po slovenski ustavi izredno ozko in vnaprej določa majhne, malo pomembne in od države ostro ločene občine. S tem je vloga občine zmanjšana in razmejena od države, namesto da bi se naloge države in lokalne samouprave v izvajanju prepletale (Vlaj 2004a, 52-53)²⁴.

141. člen – govori o posebnem tipu občine, tj. mestni občini. Mestna občina ima večji obseg pristojnosti kot navadna občina in lahko pridobi nekaj več finančnih

²⁴ Sama ustavna opredelitev delovnega področja samoupravnih lokalnih skupnosti je dokaj omejevalna; nekoliko boljši je glede opredelitve delovnega področja ZLS, pomanjkljivi pa so področni zakoni, kjer bi morali razporediti pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi v korist slednjih (Vlaj 2006, 47).

sredstev kot navadna (cca. 4% več). Mestna občina²⁵ opravlja poleg nalog, kot vse ostale, še z zakonom določene naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mest (javne zgradbe, mestni promet, mestno javno dobro, javne ustanove, raba mestnega prostora, mestna energetika, komunala ipd.) (Vlaj 2004a, 54). Sicer je splošna evropska težnja izenačevanje statusa vseh občin, ne pa njihovo razlikovanje na podeželske, mestne, gorske itd.; na ta način se namreč poslabša položaj »navadne« občine v razmerju do države, saj ji je v prizadevanjih po izboljšanju položaja odvzeta njena najmočnejša zaveznica, tj. mestna občina (Vlaj 2006, 49).

142. člen – govori o financiranju občin in pravi, da se ta financira iz lastnih virov. Vsem občinam, ki ne zmorejo zbrati dovolj lastnih virov za pokrivanje vseh obveznih nalog mora denar priskrbeti država s finančno izravnavo²⁶. Premoženje občine sestavljajo nepremične in premične stvari, ki so v lasti občine, denarna sredstva in pravice. V splošnem je učinkovit sistem financiranja lokalne samouprave zasnovan na treh prvinah:

- vrste davčnih in nedavčnih virov,
- ukrepi in pristojnosti za zagotavljanje ustreznih finančnih virov,
- instrumenti finančne politike.

Lokalna skupnost mora imeti razpoložljive lastne davčne vire, ki predstavljajo stabilno podlago za dolgoročen razvoj posameznega okolja. S sredstvi mora lokalna skupnost razpolagati avtonomno, ne glede na to, ali so lastni viri ali odstopljena sredstva države (Vlaj 2004a, 57). Načeli subsidiarnosti in koneksitete zahtevata zadosten delež javne porabe v okviru BDP na strani lokalnih skupnosti, ki pa je med evropskimi državami še vedno zelo različen: denimo 1,4 % BDP na Cipru, 27,5 % na Švedskem, pri nas cca. 5,2 % oz. 10 % celotne javne porabe. To dejstvo Slovenijo uvršča na sam rep evropske lestvice in našo lokalno samoupravo šele na začetek svojega razvoja (Vlaj 2006, 52).

143. člen – govori o širši lokalni samoupravni skupnosti, tj. o pokrajini. Člen so spremenili junija 2006. Pred spremembo je člen določal, da pokrajine niso obvezne in jih ustanavljajo občine oz. njihovi prebivalci. Zdaj pa velja, da pokrajina opravlja lokalne zadeve širšega pomena in z zakonom določene regionalne zadeve. Pokrajina se ustanovi z zakonom, v katerem se določi njeno ime, območje in sedež. Zakon sprejme

²⁵ 16. člen ZLS določa, da lahko status mestne občine dobi mesto z najmanj 20.000 prebivalci in najmanj 15.000 delovnimi mesti, od tega najmanj polovico v terciarnih in kvartarnih dejavnostih. Mesto mora biti tudi geografsko, gospodarsko in kulturno središče svojega gravitacijskega območja.

²⁶ Občine se v Sloveniji financirajo na podlagi Zakona o financiranju občin, ki daje občinam položaj oseb javnega prava s pravico posedovati, pridobivati in razpolagati z vsemi vrstami premoženja (Vlaj 2006, 50).

Državni zbor z 2/3 večino navzočih poslancev. V postopku sprejemanja zakona pa mora biti zagotovljeno sodelovanje občin. Država lahko na pokrajine prenese določene pristojnosti in naloge, v kolikor zagotovi za to potrebna sredstva v skladu z načelom koneksitete.

144. člen – govori o nadzoru državnih organov nad organi lokalne samouprave in nad zakonitostjo dela v enotah lokalne samouprave. Nadzor opravljajo računsko sodišče, ministrstva, nadzorni odbori v občinah. Pri državnem nadzoru nad organi lokalnih skupnosti gre za sistem pravnih pravil, s katerimi država: (1) postavlja meje, do kod smejo organi lokalnih skupnosti pri opravljanju nalog (s tem se postavljajo merila za državni nadzor), (2) določa mehanizem organov za opravljanje nadzora in (3) določa instrumentarij pravnih in drugih sredstev, s katerimi lahko ti organi intervenirajo v lokalnih skupnostih (Šmidovnik v Vlaj 2004a, 63). Obstajajo različne vrste nadzora nad lokalnimi skupnostmi: pravni (upravni s strani osrednjih, lahko regionalnih oblasti in sodni), finančni (pregledovanje računov, likvidnosti ipd.) in politični (odgovornost uprav občinskim svetom, volitve) (Vlaj 2004a, 64).

145. člen – govori o drugi (funkcionalni) samoupravi. Ta predpostavlja samostojno združevanje državljanov pri uveljavljanju svojih interesov ter dopušča možnost, da zakon državljanom prepusti samoupravno urejanje določenih zadev, ki so sicer v pristojnosti države. Funkcionalna samouprava ni vezana na teritorialno (lokalno) skupnost, gre pa za to, da država določenim organizacijam (gasilske organizacije, društva učiteljev, lovske organizacije itd.) prizna pomen za skupnost; nanje lahko država prenese opravljanje določenih zadev iz svoje pristojnosti pod pogoji, ki veljajo za lokalne skupnosti (Vlaj 2006, 58).

4.1.1 Sprememba ustave in regionalizacija Slovenije

Kot opozarja Šmidovnik (v Vlaj 2006, 53), je za Slovenijo od vsega začetka sporno vprašanje, ali rabimo v prostoru med državo in občinami še eno teritorialno enoto, in kakšna naj bi le-ta bila, se pravi, kakšna naj bi bila njena narava in njen položaj v sistemu države oziroma lokalne samouprave. Glede položaja take morebitne vmesne teritorialne enote so se ponujale različne predstave – od organizacije, ki naj bi bila v bistvu le oblika medobčinskega sodelovanja do take, ki naj bi imela status posebne avtonomne lokalne skupnosti. V ustavo je bila končno vnesena problematična (stara,

op.a.) formulacija 143. člena o pokrajinah, ki je bila rezultat navedenih nejasnosti in dilem.

Stara formulacija 143. člena namreč ni zagotavljala niti tega, da bi se pokrajine v Sloveniji lahko v resnici ustanovile, niti tega, da bi s pokrajinami pokrili vso državo, niti tega, da bi imele eventualno ustanovljene pokrajine kvalitete (elemente) avtonomnih lokalnih skupnosti; to ni možno, ker jim jih občine kot ustanoviteljice ne morejo podeliti oz. zagotoviti. Takšna formulacija ustave pa ni ustavnopravna napaka, ampak tudi politično pravna. Problem pokrajin se namreč reducira na enega samega nosilca, tj. občino; dejanski interesenti za ustanovitev pokrajin pa so trije: država, občine in lokalno prebivalstvo (Šmidovnik 1998, 141-142). Za uspešno regionalizacijo morajo biti vse pokrajine ustanovljene naenkrat, pokrivati morajo območje cele države, glavno vlogo pri ustanavljanju pa mora imeti prav država ob sodelovanju občin (Šmidovnik 2001, 30).

Problem regionalizacije je bil ključen pri spreminjanju ustave v členih 121, 140 in 143. Ti so po stari formulaciji preprečevali prenos državnih zadev v izvajanje lokalnim skupnostim in s tem uveljavljanje načela subsidiarnosti v sistemu državnopravne ureditve RS²⁷. Predlog spremembe se nanaša na uvedbo pokrajin kot obvezne druge ravni lokalne samouprave v RS²⁸, prenos državnih nalog na samoupravne lokalne skupnosti brez njihovega predhodnega soglasja ter na opravljanje državnih upravnih nalog (zdaj državne upravne zadeve v upravnih enotah) (Vlaj 2004a: 61).

²⁷ Zakon o lokalni samoupravi (ZLS-UPB1 2005) je sicer določal pogoje in merila za ustanovitev pokrajin, vendar je samo odločitev o ustanovitvi prepuščal občinam (IX. poglavje). Pokrajina se je tako lahko ustanovila, spremenila ali odpravila z zakonom na podlagi odločitve občinskih svetov, ki so morale biti sprejete z dvotretjinsko večino vseh članov. Občine so že predlagale šest zakonov za ustanovitev posameznih pokrajin na območju RS (npr. pokrajina Bela Krajina, pokrajina Posavje, Severnoprimska pokrajina, predlog zakona o Koroški pokrajini je celo preživel prvo obravnavo v Državnem zboru), a do dejanske ustanovitve nikoli ni prišlo (Vlaj 2006, 55). Členi iz navedenega poglavja, ki se nanašajo na medobčinsko sodelovanje v obliki ustanavljanja pokrajin, so bili kasneje z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-N 2007) črtani iz besedila.

²⁸ Ena izmed opcij, rešitve »problema« 143. člena je, kot navaja Ribičič (1998, 22), črtanje člena iz ustave, s čimer bi obveljale določbe 138. člena, ki govori o občinah in *drugih lokalnih skupnostih* prebivalcev Slovenije. Takšna rešitev pa bi po Šmidovnikovem (1998, 145) prepričanju zgoj omogočala, ne pa silila zakonodajalca, da ustanovi pokrajine.

Tabela 4.1: Pregled ustavnih sprememb 121., 140. in 143. člena ustave

PRVOTNA FORMULACIJA	SPREMENJENA FORMULACIJA ²⁹	KOMENTAR
<p>121. člen (naloge upravnih organov)</p> <p>Naloge uprave opravljajo neposredno ministrstva. Z zakonom lahko samoupravne skupnosti, podjetja in druge organizacije ter posamezniki dobijo javno pooblastilo za opravljanje nekaterih funkcij državne uprave.</p>	<p>121. člen (javno pooblastilo)</p> <p>Z zakonom ali na njegovi podlagi lahko pravne ali fizične osebe dobijo javno pooblastilo za opravljanje določenih nalog državne uprave.</p>	<p>Sprememba 121. člena omogoča, da naloge državne uprave poleg ministrstev opravljajo tudi drugi upravni organi (npr. upravni okraji) in organi lokalnih skupnosti. To omogoča decentralizacijo in dekoncentracijo državne uprave ter uveljavljanje načela subsidiarnosti (v povezavi s spremembo člena 140 in 143) (Vlaj 2006, 23).</p>
<p>140. člen (delovno področje samoupravnih lokalnih skupnosti)</p> <p>V pristojnost občine spadajo lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine. Po predhodnem soglasju občine ali širše samoupravne lokalne skupnosti lahko država z zakonom prenese na občino ali širšo samoupravno lokalno skupnost opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, če za to zagotovi tudi sredstva. V zadevah, ki jih je na organe lokalne skupnosti prenesla država, opravljajo državni organi tudi nadzor nad primernostjo in strokovnostjo njihovega dela.</p>	<p>140. člen (delovno področje samoupravnih lokalnih skupnosti)</p> <p>V pristojnost občine spadajo lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine. Država lahko z zakonom prenese na občine opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, če za to zagotovi tudi potrebna sredstva. V zadevah, ki jih je na organe lokalne skupnosti prenesla država, opravljajo državni organi tudi nadzor nad primernostjo in strokovnostjo njihovega dela.</p>	<p>Sprememba 140. člena omogoča, da država z zakonom na lokalne skupnosti prenese opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti brez njihovega predhodnega soglasja. Prenos je pogojen z zagotovitvijo sredstev, s čimer je zagotovljena dejanska decentralizacija izvajanja državnih nalog (Vlaj 2006, 23).</p>
<p>143. člen (širše samoupravne lokalne skupnosti)</p> <p>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 v njihovo izvirno pristojnost in določi udeležbo teh skupnosti pri predlaganju ter izvrševanju nekaterih zadev iz</p>	<p>143. člen (pokrajina)</p> <p>Pokrajina je samoupravna lokalna skupnost, ki opravlja lokalne zadeve širšega pomena in z zakonom določene zadeve regionalnega pomena. Pokrajine se ustanovijo z zakonom, s katerim se določi tudi njihovo območje, sedež in ime. Zakon sprejme državni zbor z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev. V postopku za sprejem zakona mora biti zagotovljeno</p>	<p>Sprememba 143. člena uveljavlja z zakonom obvezno ustanovitev pokrajin kot širših lokalnih skupnosti za opravljanje zadev širšega pomena in za opravljanje z zakonom določenih zadev regionalnega pomena. S tem je omogočena regionalizacija Slovenije kot pogoj za dograditev lokalne samouprave, decentralizacija državnih nalog in uveljavljanje načela subsidiarnosti v Sloveniji (Vlaj 2006, 23).</p>

²⁹ Sprememba na podlagi Ustavnega zakona o spremembah 121., 140. in 143. člena Ustave Republike Slovenije (UZ121,140,143 2006).

državne pristojnosti. Načela in merila za prenos pristojnosti iz prejšnjega odstavka ureja zakon.	sodelovanje občin. Država z zakonom prenese na pokrajine opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, mora pa jim za to zagotoviti potrebna sredstva.	
--	---	--

Prvotna ustavna formulacija je bila je plod problematične razprave pred sprejemom ustave o tem, ali potrebujemo v prostoru med državo in občinami še eno teritorialno enoto. Vprašljiva je bila tudi narava te teritorialne enote ter njen položaj v razmerju do države oz. lokalne samouprave. Sprejeta formulacija se je izkazala za problematično, saj ni določala obvezne ustanovitve širših lokalnih skupnosti; odločitev o pokrajinah je ostala na samih občinah³⁰. Merila in načela za prenos pristojnosti je ustava preložila na zakon (ZLS) (Vlaj 2004a, 60-61).

Takšna sprememba ustave omogoča vzpostavitev pokrajin in druge ravni lokalne samouprave v RS, s čimer se lahko začne izvajati decentralizacija in uresničevanje načela subsidiarnosti (Vlaj 2004a, 62). Pokrajina je tako istovrstna organizacija na širšem območju, kot so občine na ožjem območju (Šmidovnik 2001, 28). Zagovorniki teh sprememb so imeli posledično v mislih:

- razširitev pristojnosti občin in pokrajin v skladu z načeli decentralizacije in subsidiarnosti;
- uvedbo pokrajin kot obveznih regionalnih skupnosti;
- ustanovitev zbora pokrajin kot nepopolnega drugega doma ob državnem zboru (Vlaj 2006, 261).

4.2 Zakon o lokalni samoupravi

Zakon o lokalni samoupravi (ZLS) skupaj z ustavo predstavlja temelj slovenske lokalne samouprave. Zakon povzema načela evropske lokalne samouprave oz. MELLIS (Vlaj 2004a, 67). Pred spremembo zakona (ZLS-N 2007, 25. čl.) je vseboval tudi določbe o pokrajinah, ki so bile pred spremembo ustave še prostovoljne medobčinske asociacije. Tako je bila zapisana opredelitev pokrajine, statuta, pristojnosti in organov pokrajin.

³⁰ Po ZLS se je pokrajina ustanovila, spremenila ali odpravila z zakonom na podlagi odločitve občinskih svetnikov, ki morajo biti sprejete z dvotretjinsko večino vseh članov.

Uvajanje lokalne samouprave v Sloveniji je temeljilo na Ustavi RS in na Zakonu o lokalni samoupravi (ZLS) kot najpomembnejšem zakonu na tem področju. Pravno urejanje lokalne samouprave naj bi temeljilo na načelih evropske lokalne samouprave. Najpomembnejša načela evropske lokalne samouprave, ki so bila ena od podlag reforme lokalne samouprave, ki se je začela dejansko izvajati v letu 1994 z ustanovitvijo novih občin, oziroma 1995. z začetkom delovanja novih organov, opredeljuje MELLIS (Vlaj 2006, 59).

Zakonska ureditev lokalne samouprave mora v skladu z ustavnimi določbami zagotoviti lokalni skupnosti njen samoupravni položaj in ji dati možnost samostojnega urejanja svojega delovanja.

Ustavna načela konkretizirata predvsem Zakon o lokalni samoupravi³¹ (v nadaljevanju: ZLS) in Zakon o financiranju občin (v nadaljevanju: ZFO). Prvi je občinam v izvirno pristojnost dodelil naloge, ki so bistvenega pomena za življenje njenega prebivalstva in se lahko v občini uresničujejo in obvladujejo racionalneje in učinkoviteje kot na državnem nivoju (Vlaj 2006: 59).

Nekatere posamezne sestavine lokalne samouprave urejajo še drugi zakoni, med katerimi je treba omeniti Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (v nadaljevanju: ZUODO), Zakon o referendumu za ustanovitev občin in Zakon o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij (ZPUODO – razveljavljen l. 2005), Zakon o lokalnih volitvah (v: nadaljevanju ZLV), Zakon o prevzemu državnih funkcij, ter še drugi področni zakoni (npr. Zakon o varstvu okolja, Zakon o urejanju prostora, Zakon o geodetski službi). Državni nadzor nad zakonitostjo dela občinskih organov poleg ZLS ureja še Zakon o državni upravi³² (Vlaj 2006, 60).

»Najpomembnejši cilj področne zakonodaje je (v skladu z načelom subsidiarnosti) razmejiti naloge med državo in lokalno samoupravo (občine, bodoče pokrajine) ter ob

³¹ Njegova današnja vsebina se bistveno razlikuje od prvotne zasnove, ki je bila notranje skladnejša. Predlog (novega) ZLS, ki je bil l. 2004 v zakonodajni proceduri, nato pa z novo oblastjo umaknjen, je bil v tem pogledu boljši.

³² V letih 2001 do 2004 so bili sprejeti še nekateri drugi zakoni s področja javne uprave, ki so pomembni tudi za lokalno samoupravo, občine in njihove pristojnosti, organe in občinsko upravo. Ključni so predvsem zakoni o javnih uslužbencih, o sistemu plač v javnem sektorju, o državni upravi, o inšpekcijskem nadzoru, o javnih agencijah, o javnih skladih, noveliranje zakona o lokalni samoupravi in nov zakon o splošnem upravnem postopku. Nov je tudi zakon o dostopu informacij javnega značaja.

upoštevanju načela koneksitete (hkratni prenos ustreznih sredstev) prenesti določene državne naloge v opravljanje občinam.« (Vlaj 2006, 60)

ZLS je za sistem lokalne samouprave temeljnega pomena. Komisija za lokalno samoupravo državnega zbora je v svojih stališčih o uresničevanju ustavne zasnove lokalne samouprave, ki jih je sprejela konec maja 1993, opozorila na zastoj pri realizaciji ustavne zamisli lokalne samouprave, ki krepi centralistične težnje in otežuje uresničevanje celotnega ustavnega sistema. Komisija se je zavezala za sprejem ZLS do konca 1993, poudarila pa je pomen sočasnega obravnavanja zakonodaje o državni upravi in javnih financah.

DZ je ZLS sprejel 21. decembra 1993 ter ga desetkrat spreminjal in dopolnjeval, tudi na zahtevo Ustavnega sodišča RS. Tako je bila prva novela zakona potrebna že pred oblikovanjem novih občin, potem ko ni uspel referendum za njihovo ustanovitev maja 1994. S to novelo so bili določeni ostrejši pogoji, ki jih mora izpolnjevati območje, na katerem naj se ustanovi nova občina, določena merila in postopek za določitev statusa mesta ter dopolnjene določbe o oblikovanju mestne občine. Z novelo je bilo tudi določeno, da organizacijo pokrajin ureja posebni zakon.

Druga novela zakona je bila potrebna iz več razlogov. Po konstituiranju občinskih svetov so ti in župani ugotovili, da je nujna konkretnjša razmejitev pristojnosti med organoma. Glavni cilj predlaganih sprememb in dopolnitev je bil, da se omogoči tekoče, nemoteno in usklajeno delovanje občinskih svetov in županov. S temi spremembami in dopolnitvami nista bila spremenjena osnovna ureditev in temeljni položaj organov občine, odpravljene pa so bile nejasnosti glede položaja in nalog občinskih organov ter natančneje razmejene in določene pristojnosti občinskega sveta in župana. Prvotna zasnova ZLS temelji na ločenosti nalog občinskega sveta kot organa, ki skrbi za predpise, in župana kot izvršilnega organa. Organa sta neposredno izvoljena in nobeden od njiju ne more posegati v pristojnost drugega.

Tretja novela se je nanašala na članstvo v nadzornem odboru občine, prinesla pa je tudi nov 50. a) člen, ki govori o občinski inšpekciji. Četrta obsežnejša novela je prinesla spremembe in dopolnitve, ki se nanašajo na ožje dele občin in njihov pravni status, delovanje nadzornih odborov ter še nekatera druga vprašanja. Peta novela je prinesla

med drugim rešitev, da župan sklicuje in vodi seje občinskega sveta. Šesta novela je med drugim prinesla novo zakonsko ureditev o razdelitvi skupnega premoženja med nove občine. V juliju 2000 je državni zbor sprejel sedmo novelo, ki se prav tako nanaša na delitev skupnega premoženja. Druge novele so se nanašale na zastopnost Romov v občinskih svetih v 20 občinah, kjer stalno prebivajo, na širjenje pristojnosti župana (npr. da imenuje podžupana izmed članov občinskega sveta idr.).

Tako pogosto spreminjanje ZLS nedvomno kaže vsaj troje. Prvič, da niso imeli prav tisti, ki so menili, da zakon ni potreben ali da naj bo povsem načelen. Drugič, da je uresničevanje lokalne samouprave mnogo bolj zapleten in zahteven proces in da mora zakonodajalec močno posegati v lokalno avtonomijo, kjer so odnosi med organi pogosto taki, da blokirajo normalno delovanje občine. Tretjič, da zakon tudi zaradi neustreznih posegov politike vanj ni več v celoti ustrezen in bi morali v trezni presoji ponovno konceptualno razmisliti o njem. Dodamo pa še lahko, da pa so tudi neustrezna pričakovanja, da se dajo vse težave lokalne samouprave premagati s tem zakonom. V primerjavi s podobnimi tujimi zakoni je ZLS prepodroben in na nekaterih mestih celo kazuističen³³ (Vlaj 2006, 60-62).

4.2.1 Nadzor nad lokalno samoupravo

Lokalna samouprava je pravica lokalnih oblasti, da v okviru ustave in zakonov v korist prebivalcev samostojno urejajo lokalne javne zadeve. Pravno formalno je tudi institucija, ki opredeljuje položaj in pravni status samoupravnih lokalnih skupnosti (občin in širših samoupravnih lokalnih skupnosti). Te so od države relativno neodvisne in v svojem delovanju avtonomne. Samoupravne lokalne skupnosti so poseben politično upravni podsistem javne uprave in so del sistema javne uprave države (Lavtar 2005, 130-31).

V sodobnem svetu je lokalna samouprava dober pokazatelj demokratičnosti posamezne države, saj s svojim obstojem in delovanjem lahko razrahlja še tako centralizirano državo (Vlaj 2004a, 5). V zadnjem obdobju s procesom globalizacije pridobivajo

³³ Drugačno stališče zastopata dr. Franc Grad in dr. Igor Kaučič (1997, 314), ki glede naše lokalne zakonodaje menita, da je v primerjavi z drugimi državami zelo splošna in prepušča zelo veliko prostora za samoupravno ureditev v občinskih aktih, zlasti v statutih. Načeloma je to dobro za krepitev lokalne samouprave, na drugi strani pa je uvedba novega sistema lokalne samouprave povzročila vrsto dilem, ki so povzročile mnoge težave in za katere bi bilo iz praktičnih razlogov bolje, da bi jih uredil že zakon.

veljavo procesi decentralizacije kot politično organizacijski ukrepi države za lažje prilagajanje novim izzivom. S tem pa tudi samoupravne lokalne skupnosti. To dejstvo od maastrichtske pogodbe leta 1992 upošteva tudi Evropska unija s tem, ko je institucionalizirala vpliv samoupravnih lokalnih skupnosti v posvetovalnem telesu, v Odboru regij. S pogodbo o ustavi omenjeni organ še pridobiva na veljavi (Lavtar 2005, 131).

Nadzor nad lokalno samoupravo se v skladu z Evropsko listino lokalne samouprave lahko izvaja samo po postopkih in v primerih, ki jih predvidevata ustava in zakon. Vsak nadzor je praviloma usmerjen k zagotavljanju skladnosti delovanja lokalne samouprave z ustavo in zakonom. V primerih, ko ne gre za izvirne naloge lokalnih oblasti, pač pa za opravljanje nalog prenesenih z države, je nadzor lahko usmerjen tudi k strokovnosti. Temeljno načelo nadzora je načelo sorazmernosti, ki zagotavlja, da mora biti vsak poseg nadzornih organov sorazmeren, glede na ugotovljene kršitve oziroma glede na pomembnost interesov, ki jih ščiti³⁴ (Lavtar 2005, 132-133).

Podobnost, ki se pojavlja v praktično vseh sistemih lokalne samouprave v evropskih državah, je, da so v vseh predstavniki lokalnih oblasti izvoljeni. Tako narekuje tudi 3. člen Evropske listine lokalne samouprave, ki določa, da so predstavniški sveti sestavljeni izmed svobodno izvoljenih predstavnikov. Prav ta okoliščina pa je pomembno vplivala na spremembe pri nadzoru države nad lokalno samoupravo (Lavtar 2005, 136).

Glede na področja lahko nadzor razdelimo na nadzor zakonitosti, nadzor primernosti ter nadzor upravljanja in njegovih rezultatov. Nadzor nad zakonitostjo delovanja lokalnih skupnosti je najpogostejša in na pravni državi utemeljena vrsta nadzora države nad lokalno samoupravo. Omenili smo že, da ga opredeljuje tudi Evropska listina lokalne samouprave. Glavni cilj nadzora zakonitosti je delovanje lokalnih skupnosti v mejah zakona (Lavtar 2005, 137).

Poleg tega lahko nadzor razdelimo še glede na čas, ko je opravljen, na predhodni (*a priori*) ali naknadni (*a posteriori*) nadzor. Glede na to, kdo predlaga ali zahteva nadzor,

³⁴ MELLIS, 8. člen.

poznamo samodejni nadzor, ki je lahko z zakonom določen ali opcijski (naključen). Poznamo tudi možnost, da organ lokalne skupnosti pod določenimi pogoji sam predlaga nadzor. Lahko pa zahtevo postavi tretji (npr. prebivalci). Evropska listina lokalne samouprave namreč priznava prebivalcem pravico do udeležbe pri upravljanju lokalnih javnih zadev (Lavtar 2005, 138).

Tudi nova Ustava RS je leta 1991 opredelila lokalno samoupravo kot eno svojih temeljnih demokratičnih načel. Ustava v svojih določbah povzema načela lokalne samouprave, ki jih je uveljavila Evropska listina lokalne samouprave. Z ratifikacijo listine v letu 1996 so le-ta postala tudi načela slovenske lokalne samouprave. Listina šteje lokalno samoupravo za samostojen in neodvisen lokalni upravni sistem, ki temelji na interesni povezanosti prebivalcev lokalne skupnosti in njihovi pravici, da sami »neposredno oziroma z volitvami svojih predstavnikov v svete ali skupščine v okviru ustave ali zakona zagotavljajo tiste naloge, ki so v njihovem skupnem interesu in s katerimi zagotavljajo zadovoljevanje svojih skupnih potreb³⁵.« (Lavtar 2005, 139-140)

Ustava v 9. členu prebivalcem Republike Slovenije zagotavlja pravico do lokalne samouprave. Načelo decentralizacije oblasti oziroma jamstvo lokalne samouprave je umeščeno med uvodne določbe ustave, ki opredeljujejo vrednote slovenske države in načela družbene ureditve. Po Ustavi uresničujejo prebivalci lokalno samoupravo v občinah in lokalnih skupnostih.³⁶ V pristojnost občine spadajo lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki se nanašajo samo na prebivalce občine, ter posamezne naloge iz državne pristojnosti, ki jih nanje prenese država z zakonom po predhodnem soglasju in ob zagotovitvi sredstev, pri čemer opravlja nadzor nad zakonitostjo, primernostjo in strokovnostjo dela njihovih organov.³⁷ Ustava opredeljuje v 139. členu še način ustanovitve občin, v 141. členu mestno občino, v 142. členu financiranje občin, v 143. členu ustanovitev pokrajin in v 144. členu nadzor državnih organov nad zakonitostjo dela organov lokalnih skupnosti. Pomemben je tudi 153. člen, s katerim je določena usklajenost pravnih aktov z ustavo in zakonom. Ta določba umešča lokalno samoupravo v pravno državo tako, da predpise lokalnih skupnosti uvršča v celoto pravnega reda RS. Ta položaj varuje Ustavno sodišče RS za odločanje o

³⁵ MELLIS, 3. čl.

³⁶ Ustava Republike Slovenije, 138. čl.

³⁷ Ustava Republike Slovenije, 140. čl.

skladnosti predpisov lokalnih skupnosti z ustavo in zakoni ter o sporih glede pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi oziroma med samimi lokalnimi skupnostmi, kar posebej opredeljuje 160. člen (Lavtar 2005, 139-140).

Zakon o lokalni samoupravi, sprejet konec leta 1993, je v 21. členu določil okvirna delovna področja kot izhodišče za razmejevanje pristojnosti med državnimi organi in občinami. Pristojnosti občin so bile v nadaljevanju določene s številnimi področnimi zakoni in izvirno z občinskimi predpisi. Po predhodnem soglasju se lahko z zakonom na občine tudi opravljanje nalog iz državne pristojnosti, če jim država za to zagotovi sredstva³⁸. Tudi občinski organi za urejanje in odločanje o zadevah iz svoje izvirne in prenesene pristojnosti sprejemajo predpise, posamične upravne akte in poslovodne akte, ki jih lahko sprejmejo, tudi če nimajo neposredne podlage v zakonu, če s temi akti urejajo naloge, ki zadevajo samo prebivalce občine (Lavtar 2005, 140).

ZLS določa, da mora župan odloke, s katerimi občina ureja zadeve iz prenesene pristojnosti, najpozneje hkrati z objavo predložiti vladi oziroma ustreznemu pristojnemu ministrstvu. Če vlada oziroma ministrstvo meni, da je tak predpis občine nezakonit, lahko zadrži izvajanje predpisa in zahteva pri ustavnem sodišču presojo njegove ustavnosti in zakonitosti. Pristojno ministrstvo z odločbo naloži občini izpolnitev naloge, če ta ne izvaja prenesenih nalog (ali nalog na podlagi javnih pooblastil). Če občina naloge po odločbi ne izpolni, sprejme ministrstvo na njene stroške potrebne ukrepe (Lavtar 2005, 142).

»Župan je prvi varuh zakonitosti v občini. V skladu z zakonom lahko v primeru, da oceni, da je občinski svet sprejel splošni akt, objavo akta zadrži in predlaga občinskemu svetu ponovno razpravo in odločanje o spornem aktu.« (Lavtar 2005, 146)

ZLS je do oktobra 2003 vseboval tudi določbe o izvajanju nadzora nad organi oziroma osebami v občini. V 90. b členu je določal, da DZ na predlog vlade v primeru hujših kršitev zakonitosti delovanja ali zaradi oviranja delovanja lokalne samouprave razpusti občinski svet oziroma razreši župana. Na podlagi pobude za presojo ustavnosti tega člena je Ustavno sodišče RS člen razveljavilo. V Sloveniji torej ni pravne podlage za

³⁸ Ustava Republike Slovenije, 140. čl.

izvajanje takega ukrepa. Drugi odstavek MELLIS opredeljuje upravni nadzor nad delovanjem lokalnih oblasti. Izvorno naj bi to pomenilo, da tak nadzor vključuje le nadzor nad akti lokalnih oblasti, ne pa tudi organov oziroma oseb. Vendar se je skozi interpretacijo listine zastavilo vprašanje dopustnosti nadzora organov in vrste ukrepov zoper njih. Pri tovrstnem nadzoru gre za nadzor nad delovanjem lokalne samouprave oziroma razreševanje konfliktov znotraj lokalnih skupnosti, zato je nujno potrebno razlikovati med političnimi in pravnimi sredstvi za razreševanje konfliktov, da bi zagotovili zakonito delovanje lokalne samouprave. Na tej podlagi je Ustavno sodišče ugotovilo, da določbe 90. b člena Zakona o lokalni samoupravi niso v skladu z ustavo in jih je zato razveljavilo. Po mnenju ustavnega sodišča so določbe nejasne, postopek nadzora in izrekanja ukrepov ni natančno predviden, prav tako ni zagotovljeno ustrezno pravno varstvo (Lavtar 2005, 147).

4.3 Svet Evrope, Evropska listina o lokalni samoupravi in drugi dokumenti

Svet Evrope je medvladna, politična organizacija ustanovljena leta 1949. Njen stalni sedež je v Strasbourgu, Francija. Predstavlja 47 evropskih pluralnih demokracij in 5 opazovalcev (Kanada, Sveti sedež, Japonska, Mehika in ZDA). SE financirajo države članice. Prispevki v proračun organizacije so izračunani glede na število prebivalcev in premožnosti držav. Splošni cilji SE so naslednji:

- varovanje človekovih pravic in vladavine prava v vseh državah članicah;
- zagotovitev stabilne demokracije v Evropi s spodbujanjem političnih, zakonodajnih in ustavnih reform na nacionalnem, regionalnem in lokalnem nivoju;
- iskanje rešitev za socialne probleme, kot so na primer nestrpnost, diskriminacija manjšin, kloniranje ljudi, droge, terorizem, korupcija in organiziran kriminal;
- spodbujanje in razvijanje evropske kulturne identitete s posebnim poudarkom na izobraževanju;
- spodbujanje socialne usklajenosti in socialnih pravic.

Organizacija SE ima specifično strukturo:

- Odbor ministrov – telo, v katerem se sprejemajo odločitve Sveta Evrope. Sestavljajo ga zunanji ministri 46 držav članic ali njihovi stalni diplomatski predstavniki;
- Parlamentarna skupščina – posvetovalno telo, ki ga sestavlja 315 članov (in 315 namestnikov) iz 46 nacionalnih parlamentov in delegacije iz držav nečlanic;
- Kongres lokalnih in regionalnih oblasti Sveta Evrope – sestavljata ga Zbor lokalnih skupnosti in Zbor regij;
- Evropsko sodišče za človekove pravice – sedež ima v Strasbourgu, stalno zaseda in se ukvarja s celotnim postopkom od sprejemljivosti pritožb do končnih razsodb. Sodnike voli Parlamentarna skupščina za dobo šestih let;
- Generalni sekretar – izvoljen za dobo petih let, usmerja in usklajuje delo celotne organizacije;
- Sekretariat – ima 1800 zaposlenih in je razdeljen na posebna področja: politične zadeve; pravne zadeve; človekove pravice; socialna usklajenost; izobraževanje, kultura in dediščina, mladina in šport; administracija in logistika.

Delo SE poteka na osnovi dialoga med njegovimi glavnimi telesi – Odborom ministrov, Parlamentarno skupščino in Kongresom lokalnih in regionalnih oblasti Evrope. Odbor ministrov vsako leto potrdi medvladni program dejavnosti glede na politične prioritete organizacije. Vidni rezultati sodelovanja, odvisni od obravnavane vsebine, so:

- konvencije in mednarodni sporazumi so zavezujoči za države, ki jih ratificirajo;
- priporočila državam članicam o enotnih rešitvah skupnih problemov;
- sestanki in konference med strokovnjaki z različnih področij, politiki, nevladnimi organizacijami in drugimi strokovnimi skupinami;
- programi usposabljanja, tehnične pomoči in partnerstva za spodbujanje demokracije in pravnih reform;
- poročila in študije kot osnova za ukrepe v posameznih državah;
- kampanje ozaveščanja in dogodki evropskega pomena (Lavtar in drugi 2005, 101-102).

Razvoj regionalne samouprave v Evropi gre v smeri prenašanja državnih nalog v izvorno pristojnost pokrajnin, opuščanje delegiranja pristojnosti in splošno sledenje načelu subsidiarnosti kot temeljem za razmejitev pristojnosti med ravnmi oblasti. Na teh

osnovah je nastal tudi osnutek Evropske listine regionalne samouprave, ki sicer še ni sprejeta, a so njene ideje že postale del skupnega evropskega pogleda na regionalno samoupravo (Bačlija in Brezovšek 2006, 409). SE poudarja demokratične vidike regionalizacije, ob tem pa državam daje veliko svobode in ne načrtuje močne regionalizacije zato, da jo uvedli na splošno in povsod po Evropi, kar včasih poskušajo nekateri organi EU. Z upravnim vidikom želijo povedati, da regionalizacija v tem pomenu besede ne načinja enotnosti države. Zadeva le organizacijo državne izvršilne oblasti in se zakonodaje ne dotika (Čokert 1999, 267).

Slovenija je bila s strani SE kmalu po osamosvojitvi povabljena k sodelovanju tudi na področju lokalne samouprave. Tako so njeni predstavniki s statusom opazovalcev že februarja 1992 sodelovali na prvi mednarodni konferenci o uresničevanju MELLs, ki jo je SE organiziral v Barceloni. Februarja 1993 je v okviru programa LODE (Local democracy) SE Slovenijo obiskala skupina strokovnjakov za lokalno in regionalno samoupravo iz nekaterih držav članic SE. S slovenskimi strokovnjaki so obravnavali teze za ZLS in prispevali vrsto predlogov za njihovo dopolnitev. Leta 1994 je bila RS sprejeta v članstvo SE, kar je pomenilo, da so naši predstavniki pričeli redno sodelovati v delu Vodilnega odbora SE za lokalno in regionalno samoupravo (CDLR) ter njegovih pododborov in delovnih skupin za čezmejno sodelovanje lokalnih skupnosti, lokalne finance, položaj funkcionarjev in zaposlenih v lokalnih upravah, lokalne finance, udeležbo državljanov v lokalnem življenju ter v pripravi dokumentov in gradiv, ki jih je SE sprejemal na področju lokalne in regionalne samouprave oziroma demokracije (Vlaj 2006, 67).

Predstavniki lokalnih skupnosti RS pa sodelujejo v delu zbornice regij in zbornice lokalnih oblasti CLRAE, ki je najpomembnejši glasnik lokalne in regionalne demokracije v SE in Evropi.

Tako kot druge države članice SE je tudi Slovenija pripravila uradni dokument o strukturi in dejavnosti njene lokalne samouprave, ki ga je CDLR potrdil leta 1997. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo (zdaj za lokalno samoupravo in regionalno politiko) redno obvešča generalnega sekretarja SE o zakonskih spremembah in predvidenih aktivnostih na področju lokalne samouprave.

Slovenija je že pri pripravi nove ustave v letu 1991 upoštevala najpomembnejši pravni instrument SE na področju lokalne samouprave – MELLS, jo podpisala leta 1994 in ratificirala, brez pridržkov, leta 1996. Po zakonu o ratifikaciji MELLS je listina v RS začela veljati 31. marca 1997.

V letu 1998 je bila na pobudo službe podpisana tudi Evropska okvirna konvencija o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti oziroma oblasti (Madrid 1980) z dvema dodatnima protokoloma, ratificirana pa leta 2003. Slovenija se je udeležila tudi vseh mednarodnih konferenc evropskih ministrov, odgovornih za lokalno samoupravo, ki jih je SE organiziral od 1944. leta dalje (Vlaj 2006, 68-71).

SE je od vseh drugih evropskih institucij največ storil za razvoj lokalne samouprave v Evropi. Celovitejšo podobo delovanja SE na področju lokalne demokracije dobimo, če sem štejemo tudi dejavnosti Parlamentarne skupščine SE in CLRAE, ki prav tako vodita dejavnosti o mnogih zadevah, ki se nanašajo na lokalno demokracijo. Dejavnosti SE se osredotočajo na:

- spodbujanje lokalne in regionalne samouprave,
- analiziranje upravnih in pravnih organov in služb ter finančno poslovanje lokalnih in regionalnih skupnosti;
- uveljavljanje demokratičnega državljanstva;
- pospeševanje čezmejnega sodelovanja med lokalnimi in regionalnimi skupnostmi;
- spodbujanje regionalne kulturne raznolikosti.

Najpomembnejši dokument, ki ga je sprejel na tem področju, je MELLS.³⁹ Listina je poudarila, da je lokalna samouprava bistvena za demokracijo ter je model za zakonodajno preoblikovanje v novih demokracijah. Omeniti pa je treba še te dokumente:

- *Evropska konvencija o sodelovanju tujcev v javnem življenju na lokalni ravni* (1992) uveljavlja načelo postopnega dodeljevanja državljanskih in političnih pravic tujcem, kar vključuje tudi pravico do glasovanja in volilno pravico;

³⁹ Pripravljen pa je tudi osnutek Svetovne listine lokalne samouprave, ki naj bi jo sprejela OZN in v bistvu razširja načela MELLS na ves svet.

- *Evropska listina za regionalne in manjšinske jezike* (1992) je usmerjena v ohranjanje regionalnih in manjšinskih jezikov kot zelo pomembne sestavine evropske kulturne dediščine ter razširja uporabo teh jezikov v pravosodju, šolah in javnosti, v kulturnem, gospodarskem in družbenem življenju in v medijih;
- *Evropska mestna listina* (1992) opredeljuje pravice državljanov v evropskih mestih. Je praktični vodnik za dobro upravljanje mest in obravnava vprašanja stanovanj, arhitekturne ureditve mesta, prevoza, energije, športa in sprostitve, onesnaževanja in varnosti na cestah;
- *Listina o sodelovanju mladih v življenju občine in regije* (1992) določa smernice za spodbujanje mladih, da sodelujejo pri odločitvah, ki jih zadevajo, in da so dejavni glede družbenih sprememb, ki se dogajajo v njihovi soseščini, občini in regiji;
- *Evropska konvencija o varstvu krajine* (2000) postavlja zahteve, da morajo organi javne oblasti na lokalni, regionalni in mednarodni ravni sprejeti usmeritve in ukrepe za varstvo, upravljanje in načrtovanje krajin po vsej Evropi (Vlaj 2006, 68-71).

4.3.1 *Evropska listina lokalne samouprave*

Listina črpa svoj izvor v samih začetkih graditve nove Evrope. Zamisel se je porodila zunaj SE. 18. oktobra 1953 so trije stanovi (plemstvo, duhovščina, meščanstvo) evropskih občin, zbrani v Versaillesu, sprejeli Evropsko listino o občinskih svoboščinah. MELLIS je samo vrh v nizu pobud in dolgoletnih posvetovanj znotraj SE. Varstvo in krepitev lokalne avtonomije v Evropi s pomočjo dokumenta, ki razlaga načela, ki jih priznavajo vse demokratične države Evrope, je dolgoletna ambicija v krogu lokalnih oblasti. SE je bil kot varuh človekovih pravic in branitelj načel demokratičnega vladanja razumljiv okvir, znotraj katerega je bila pripravljena in sprejeta listina.

Zamisel o mednarodni listini za zaščito lokalnih svoboščin pa se je lahko razvila šele tedaj, ko je bila sprejeta zamisel o institucionaliziranem zastopstvu lokalnih skupnosti znotraj SE.

SE je že od leta 1957 kazal svoje spoštovanje pomena lokalnih oblasti z ustanovitvijo predstavniškega telesa zanje na evropski ravni – Stalne konference lokalnih in regionalnih oblasti Evrope. Že na prvem zasedanju 14. januarja 1957 je konferenca sprejela mnenje o obrambi in razvoju lokalne samouprave. Ena glavnih določb tega mnenja določa, da morajo biti občinske in pokrajinske svoboščine opredeljene z ustavo in zajamčene s pravico do priziva med neodvisnim sodstvom. 29. aprila 1960 je Posvetovalna skupščina naročila svojemu pravnemu odboru, naj pripravi bodisi novo konvencijo, bodisi nov protokol k obstoječi Evropski konvenciji o človekovih pravicah, ki naj zagotovi obrambo in razvoj lokalne samouprave. Odbor ministrov je zavrnil predlog, da bi se načela o lokalni samoupravi vključila v protokol k Evropski konvenciji o človekovih pravicah. Konferenca je tedaj opozorila, da ta konvencija ne obravnava abstraktnega človeka, ampak človeka, ki živi v družbi, ki je demokratična in sestavljena iz različnih naravnih skupnosti, in katerega obstoj in spoštovanje sta bistvena za pravo demokracijo. Po zavrnitvi Odbora ministrov je Stalna konferenca priporočila, naj se izdela poseben in neodvisen pravni dokument⁴⁰. Stalna konferenca lokalnih oblasti je oktobra 1968 sprejela načelno deklaracijo o lokalni avtonomiji, ki jo je podprla Posvetovalna skupščina 1970 in jo kot skupno pobudo dveh teles prenesla Odboru ministrov. Predlagana izjava zaradi preveč splošne narave ni bila podlaga za kakšno odločnejšo dejavnost. Stalna konferenca se je od leta 1975 dalje imenovala Stalna konferenca lokalnih in regionalnih oblasti Evrope.

Nova pobuda CLRAE 1981⁴¹ je temeljila na bolj prožnem pristopu. Upoštevan je bil tudi vidik, da zgolj nezavezujoča izjava načel ne vodi k varovanju pomena lokalne avtonomije ali k preprečevanju nevarnosti, ki jim je izpostavljena. Boljše je, da so vlade povabljene, da sodelujejo pri zavezujočih obveznostih. Nujna pa je prožnost pri upoštevanju razlik med notranjimi ustavnimi ureditvami in njihovimi upravnimi tradicijami, njihova vgraditev in omogočanje izbire vladam, da izberejo določbe, ki jih bodo zavezovale. Logičen rezultat takega pristopa je bila predložitev Odboru ministrov osnutka MELLIS s prošnjo, da bi bila sprejeta kot dokument s statusom konvencije. Odbor ministrov je odločil, da prepusti predlog CLRAE, skupaj s sklepi 5. Konference ministrov, odgovornih za lokalno samoupravo, ki je bila oktobra 1982 v Luganu.

⁴⁰ Priporočilo 165 (1961), ki je bilo sprejeto na zasedanju od 21. do 28. septembra 1961.

⁴¹ Resolucija št. 126 (1981) z dne 29. oktobra.

Tam so namreč ugotovili, da je osnutek listine pomembna stopnica k opredeljevanju načel lokalne avtonomije, da imajo nekateri ministri pridržke, da bi bila listina v obliki zavezujoče konvencije in še glede nekaterih vidikov njene vsebine. CDRM je popravil osnutek listine, ki je bila nato predložena 6. konferenci ministrov, odgovornih za lokalno samoupravo, ki je bila novembra 1984 v Rimu. Ta konferenca se je večinsko zavzela za to, da ima listina status konvencije.

V skladu z mnenji Posvetovalne skupščine in rimske konference je Odbor ministrov sprejel MELLs v obliki konvencije junija 1985. Ker je pobudo zanjo dala CLRAE, je bilo odločeno, da bo konvencija na voljo za podpis 15. oktobra 1985 ob 20. plenarni seji CLRAE. MELLs je začela veljati 1. septembra 1988.

Listina nalaga evropskim državam, ki so jo ratificirale, dolžnost spoštovati določene pogoje, načela in pravila. Listina je določila skupna evropska pravila, da bi zavarovala in razvijala pravice in svoboščine lokalnih oblasti. Po tej listini⁴² je pravica do lokalne samouprave eno ključnih demokratičnih načel. Pravica državljanov, da sodelujejo pri opravljanju javnih zadev, se lahko najbolj neposredno uresničuje a lokalni ravni. Lokalna samouprava pa po tej listini označuje pravico in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona urejajo in opravljajo bistveni del javnih zadev v lastni pristojnosti in v korist lokalnega prebivalstva (Vlaj 2006, 71).

»V listini je tudi poudarjeno, da obstoj lokalnih skupnosti z dejanskimi pristojnostmi lahko zagotovi upravo, ki je hkrati učinkovita in obenem blizu državljanom. Listina se zavzema za zaščito in ponovno uveljavitev lokalne samouprave, ki je v različnih evropskih državah pomembno prispevala h graditvi Evrope, ki temelji na načelih demokracije in decentralizacije oblasti.« (Vlaj 2006, 71)

MELLs se zavzema za to, da bo načelo lokalne samouprave priznано v domačih zakonodajah, in kadar je to možno, v ustavah. Listina terja, da so temeljna pooblastila in pristojnosti lokalnih oblasti določene v ustavi ali v zakonu. Ne sme jih spodkopavati ali omejevati druga, osrednja ali regionalna oblast, razen če zakon tako določa. Cilj

⁴² RS jo je podpisala v Strasbourgu 11. oktobra 1994, državni zbor pa jo je ratificiral 1. oktobra 1996. Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave, Uradni list RS, št. 57/1996. Za našo državo je začela veljati 31. marca 1997.

MELLS je torej *zagotovitev skupnih evropskih standardov* za opredeljevanje in varovanje pravic lokalnih oblasti, ki pomenijo državljanom najbližjo ravne uprave, jim omogočajo učinkovito udeležbo pri oblikovanju odločitev, ki se tičejo njihovega vsakdanjega okolja (Vlaj 2006, 71-72).

»Osnutek listine v uvodu poudarja, da so regije eden od temeljev demokratičnih režimov, bistveni sestavni del države in primerna raven oblasti za učinkovito uresničevanje subsidiarnosti. Regionalizacije pa ne bi smeli doseči na račun avtonomije lokalnih oblasti. Spremljati jo morajo ukrepi, ki varujejo to avtonomijo z vsem dolžnim upoštevanjem dosežkov Evropske listine lokalne samouprave.« (Vlaj 1999, 20)

Listina je evropski izraz politične volje, ki na ravni lokalnih in regionalnih skupnosti daje vsebino načelom SE, ki jih je ta od svoje ustanovitve dalje vedno zagovarjal. /.../ Odkar je začela veljati, je listina ustvarila odločilen prispevek k varstvu in povečanju splošnih evropskih vrednot. Posebno se je uporabljala kot bistveni napotek za reforme lokalne demokracije v državah srednje in vzhodne Evrope. Nekatera načela, ki jih listina vsebuje, so bila izrecno vključena v ustave teh držav (Vlaj 2006, 72).

MELLS je anticipirala določila Maastrichtskega sporazuma, ki se v uvodu zavzema za tesno zvezo med ljudmi Evrope, v kateri se odločitve sprejemajo, in to kolikor je mogoče blizu državljanom. EU meni, da spoštovanje lokalne samouprave, bistveno jedro pristojnosti lokalni oblasti, konstituira avtentično aplikacijo načela subsidiarnosti in da so lokalne oblasti ravne politične participacije, ki je najbližja državljanom. Vendar pa obstaja temeljna razlika v pristopu SE in EU. Slednja mora najti ravnotežje med političnimi cilji zveze in pooblastili držav, medtem ko ima SE prednostno nalogo širiti ideje lokalne regionalne samouprave, če je le mogoče brez kakršne koli kolizije v notranji organizaciji njegovih članic (Vlaj 2006, 72).

MELLS določa več kriterijev za razdelitev pooblastil med posamezne oblasti: narava zadeve, njena širina, učinkovitost in gospodarnost. Pri tem je listina naklonjena decentraliziranemu menedžmentu, ki ga je lažje prilagoditi realnim potrebam državljanov in ga ti tudi lažje nadzorujejo. Listina bolj jasno kot drugi dokumenti opredeljuje drugi vidik načela subsidiarnosti, da ima višja oblast dolžnost pomagati nižji oblasti pri opravljanju njenih nalog. Ideja, da bi na najnižji ravni urejali vse, kar ne bi

bolj učinkovito uresničevali na ravni, ki je takoj nad njo, mora biti pred sprejetjem soočena z drugimi načeli. Gre za štiri načela, ki se vedno prekrivajo: enotnost delovanja, učinkovitost, enotnost uporabe, solidarnost (Vlaj 1999, 19-20).

Ob 20-letnici MELLS je bila ugotovljena potreba po njenih dopolnitvah in izpiljenju posameznih materialnih določb zlasti na področjih lokalnih financ, avtonomnih pravil lokalnih oblasti, monitoringa lokalnih oblasti (možnost kazni za lokalne izvoljene predstavnike), napak pri pristojnostih (tj. prenos pristojnosti, kjer so lokalne oblasti »padle« pri njihovem izvrševanju, na centralne in regionalne oblasti), občinske lastnine, sporazumov in pogodb med lokalnimi in centralnimi/ regionalnimi oblastmi itn. (Vlaj 2006, 73).

MELLS ima v slovenskem pravnem redu status mednarodne pogodbe, njena ratifikacija pa pomeni, da je dobila višjo veljavo od zakonov. Pred ratifikacijo je bilo potrebno pripraviti spremembe in dopolnitve že sprejetih zakonskih predpisov ter zagotoviti upoštevanje čistine pri nadaljnjem razmejevanju pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi in še zlasti pri dopolnjevanju sistema financiranja občin.

Nastajajoča področna zakonodaja mora upoštevati vse določbe MELLS – zlasti gre za delitev pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi (načelo subsidiarnosti) ter lokalne finance (načelo finančne avtonomije oziroma finančne suverenosti ter zadostnosti finančnih virov za naloge lokalnih skupnosti). Zakon o ratifikaciji predvideva prevzem vseh obveznosti, ki izhajajo iz listine (Vlaj 2006, 77).

Ratifikacija MELLS določa reševanje temeljnih vprašanj lokalne demokracije:

- *pravni temelj lokalne samouprave*: priznanje lokalne samouprave v domačem pravu (ustava, zakonodaja);
- *področje dejavnosti in struktura lokalne samouprave*: metode in merila za razdelitev pristojnosti (obseg pristojnosti, subsidiarnost); zmožnost lokalnih skupnosti, da upravljajo bistveni del javnih zadev prek svojih svetov, ki jih sestavljajo demokratično izvoljeni predstavniki, in njihovih izvršilnih organov ter notranje upravne strukture z njihovim lastnim osebjem;

- *jamstvo avtonomije*: status izvoljenih predstavnikov, varstvo meja lokalnih skupnosti, omejitve nadzora lokalnih skupnosti, sodna sredstva (dostop, možnosti);
- *ustrezni finančni viri*: lastni viri in lastnina; pravica pobirati lokalne davke; sistem finančne izravnave; sistem dotacij; dostop do trga kapitala; upravljanje virov;
- *pravica združevanja in načelo posvetovanja*: sodelovanje lokalnih skupnosti (čezmejno sodelovanje); postopki posvetovanj;
- *uresničevanje političnih pravic*: volilna pravica in demokratični volilni proces, svoboda izražanja in združevanja, pravica do obveščeniosti in participacije na lokalni ravni; kjer so v veljavi, lokalni referendumi in druge oblike neposredne demokracije; možnosti obrambe pred ukrepi lokalnih oblasti; udeležba tujcev v javnem življenju na lokalni ravni;
- *demokracija na vmesnih ravneh*: kjer so uvedene, delovanje vmesnih skupnosti, kot so regije, glede prej navedenih zadev in glede na 13. člen MELLIS (Vlaj 2006, 77).

9. člen MELLIS vsebuje osem načel, ki jih morajo spoštovati države podpisnice pri oblikovanju notranje zakonodaje, ki ureja financiranje lokalnih skupnosti. Ta načela so:

- *načelo ustreznosti*, ki zahteva, da ima lokalna skupnost ustrezne lastne finančne vire, s katerimi v okviru svojih pooblastil prosto razpolaga;
- *načelo sorazmernosti*, ki zahteva, da morajo biti finančni viri lokalnih skupnosti v sorazmerju z nalogami, ki jim jih določata ustava in zakon;
- *načelo samofinanciranja* zahteva, da mora vsaj del finančnih virov lokalnih skupnosti izvirati iz lastnih davkov in drugih dajatev, katerih višino lokalne skupnosti v okviru zakona določajo same;
- po *načelu prožnosti* morajo biti finančni viri lokalnih skupnosti dovolj raznovrstni in prilagodljivi.

4.3.2 SE in čezmejno sodelovanje lokalnih skupnosti

SE ima cilj doseganja večje enotnosti in sodelovanja med njegovimi članicami in temu cilju sledi tudi obmejno in čezmejno sodelovanje lokalnih skupnosti. Cilj se zasleduje predvsem s sporazumi med takimi skupnostmi (občinami in regijami) na upravnem

področju. Področja sodelovanja so tako regionalni, mestni in podeželski razvoj, varstvo okolja, izboljšanje infrastrukture in storitev ter medsebojna pomoč ob nesrečah. 21. maja 1980 so države članice SE podpisale Evropsko okvirno konvencijo o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti, s katero so se zavezale, da bodo omogočale in spodbujale čezmejno sodelovanje med teritorialnimi skupnostmi, ki so pod njihovo jurisdikcijo, ter si prizadevale za sklenitev ustreznih sporazumov in dogovorov v ta namen (1. člen). Celotna konvencija je naravnana tako, da se sporazumi in dogovori sklepajo ob polnem spoštovanju določb notranje zakonodaje vsake pogodbenice. Obmejno sodelovanje lokalnih skupnosti odpira problem decentralizacije oz. regionalizacije, saj odsotnost vmesne ravni med državo in občinami (kot je primer v Sloveniji) zavira čezmejno sodelovanje, saj ne obstaja organizirana javna infrastruktura, ki bi celovito dajala podporo pri vzpostavljanju ali širjenju stikov sodelovanja (Vlaj 1998b, 356-358).

4.3.3 *Evropska listina regionalne samouprave (osnutek)*

CLRAE je na tretjem zasedanju v Strasbourgu (2.-4. julij 1996) sprejel osnutek resolucije o Evropski listini regionalne samouprave. Listino, ki še ni uveljavljena kot pravno zavezujoč dokument, mora sprejeti Odbor ministrov SE. Na tej točki prihaja do razhajanj, saj nekateri zagovarjajo pravno zavezujoč dokument po vzoru MELLIS, drugi pa dokument v obliki priporočila, ki ne bi spodbijal legitimnosti enega ali drugega modela regionalizacije. Pojavlja se tudi predlog, da bi regionalno samoupravo vključili v MELLIS v obliki aneksa. Glede na to, da imajo države pravico do svoje lastne notranje strukturiranosti, jim listina ne sme vsiljevati regionalne ravni oblasti. Volilni odbor za lokalno in regionalno demokracijo (CDLR) je zavzel stališče, da listina vsebuje določila o pristojnostih, organih, financiranju in kadrih regionalnih skupnosti ter nadzoru dela nad regionalnimi organi (Vlaj 2001, 109-111).

O izrednem pomenu regionalizacije in vplivu, ki ga ima na lokalno samoupravo v državah, priča tudi posebna študija Sveta Evrope ter tudi osnutek Evropske listine o regionalni samoupravi Kongresa lokalnih in regionalnih oblasti Sveta Evrope. V uvodu k osnutku listine se poudarja zavezanost članic Sveta Evrope, da bodo države brez regij napredovale na področju regionalizacije, v drugem delu osnutka listine pa v členu 27 predvidevajo, da se države, v katerih trenutno

poteka proces regionalizacije, lahko obvežejo, da se bodo za vzpostavitev in razvoj regionalnih struktur ravnale po načelih, ki jih vsebuje ta listina. Obvežejo se tudi, da bodo v desetih letih od dneva, ko bo listina začela veljati zanje, vzpostavile pravni okvir za delovanje regij (Čokert 1999, 266).

Osnutek v uvodu poudarja, da so regije eden od temeljev demokratičnih režimov, bistveni sestavni del države in primerna raven oblasti za učinkovito uresničevanje načela subsidiarnosti. Pri tem je potrebno paziti, da regionalizacija ne posega v avtonomijo lokalnih oblasti, ki ima podlago v MELLS. Načelo regionalne samouprave naj bi se v čim višji meri priznalo v ustavi. Regionalna samouprava označuje pravico in dejansko zmožnost največjih ozemeljskih organov v vsaki državi, ki imajo izvoljena telesa, ter so upravno postavljena med centralno vlado in lokalne organe, da upravljajo v svoji lastni pristojnosti in v korist svojega prebivalstva znaten delež zadev splošnega pomena, še zlasti če pri tem podpirajo regionalni trajnostni razvoj. To pogojuje lastne pristojnosti in pooblastila regij pa tudi prenesene pristojnosti skupaj z materialnimi in finančnimi viri.

Regionalna telesa v skladu z osnutkom listine so skupščina (predstavniško telo) in izvršilno telo. Za delovanje imajo lastna sredstva in sistem upravljanja, lastna telesa in lastno osebje. Države, kjer poteka regionalizacija, se lahko obvežejo, da bodo pri vzpostavljanju regionalnih struktur spoštovale načela iz listine regionalne samouprave (Vlaj 1998b, 359-360).

4.4 EU in lokalna/ regionalna samouprava

Evropska integracija in regionalizacija sta postali temeljna izziva državam v EU, saj sta si pojma na prvi pogled nasprotujoča (integracija pomeni prenos odločanja na nadnacionalno raven, regionalizacija pa utrjevanje subnacionalnega nivoja), vseeno pa med njima obstaja nekakšna vez, element medsebojne podpore in enotnega razvoja (Bačlija in Brezovšek 2006, 408). Proces evropske integracije je igral glavno vlogo v ponovnem oživljanju regij. Z uvedbo Evropske regionalne politike leta 1975 je bila konstrukcija skupnosti neposredno izvajana na lokalnih in regionalnih ravneh, hitra ras strukturnih skladov pa je pritegnila interes lokalnih in regionalnih oblasti. Evropska komisija je zaradi ocene regionalne ekonomske situacije ozemlje razdelila na statistična

območja (klasifikacija NUTS), politika Skupnosti pa je sledila cilju odprave ali preprečitve regionalnih neskladij. Sukcesivne reforme regionalne politike in strukturnih skladov (1979, 1985 in 1988) pa niso prinesle le povečanja njihovih proračunov, temveč so tudi povečala moč odločanja Komisije. Takšen razvoj je spodbujal tekmovanje tako med državami kot regijami za sredstva iz naslova regionalne politike. Naraščalo je število asociacij regij (periferne morske regije, tradicionalne industrijske regije, srednje alpske regije, zahodne alpske regije, vinorodne regije itd.), ki so terjale institucionalno udeležbo v EU. Na tej podlagi je Maastrichtski sporazum ustanovil Odbor regij (Vlaj 1998b, 320).

Leta 1995 je z združitvijo treh mednarodnih organizacij nastala Skupščina evropskih regij, ki ima za cilj okrepiti predstavništvo regij v evropskih institucijah in pospešiti njihovo udeležbo v graditvi EU na vseh področjih, ki so pomembna zanje, prav tako pa pospešiti medregijsko sodelovanje (Vlaj 1998b, 321).

Načelo subsidiarnosti je bilo najprej opredeljeno v MELLS in nato vneseno v osnutek dokumenta SE o regionalni samoupravo. Vgrajeno pa je bilo tudi v dokumente EU, npr. Maastrichtska pogodba, Amsterdamska pogodba, osnutek pogodbe o Ustavi za Evropo in Lizbonska pogodba. Da bi bila dejavnost EU skladna z načelom subsidiarnosti, mora biti čim bolj enostavna in skladna z zadovoljivim dosežkom njenih ciljev. EU naj bi urejala zadeve le do obsega, ki je potreben, pri čemer bi dajala prednost direktivam pred uredbami in pustila več prostora za državne odločitve (Vlaj 2006, 279-280).

Regije imajo pomembno vlogo tudi v politiki Evropske unije, posebej po Amsterdamskem vrhu, saj je Odbor regij pridobil večji pomen. Komisija in ministrski svet se morata namreč z njim posvetovati o petih področjih politike EU, ki vplivajo na delo lokalnih in regionalnih oblasti. Ta področja so bili strukturni skladi, transevropska omrežja na področju prometne, telekomunikacijske in energetske, infrastrukturne, javno zdravstvo, izobraževanje in mladinska vprašanja ter kultura. Po Amsterdamskem vrhu je bilo dodano še več področij, najpomembnejši pa sta zaposlovanje in varstvo okolja (Čokert 1999, 269).

Vendar pa se je izkazalo, da kljub spoštovanja vredni ideji po poenotenju kriterijev za oblikovanje enotnega modela členitve pokrajinskih enot v Evropi in navkljub njeni

načelni naklonjenosti, obstajajo prav tako pomembna nasprotja in predvsem praktične težave med splošno podprto težnjo po enotni regionalizaciji in oblikovanju primerljivih regij predvsem zaradi zgodovinskih razlik, družbenih interesov in stopnje gospodarske diferenciacije ter upravno-pravne raznolikosti njenih izraznih oblik. Izkazalo se je tudi, da je oblikovanje enotnega koncepta za določitev velikosti pokrajin in razmejitev pristojnosti med državo in pokrajinami praktično nemogoče. Prav tako je postalo jasno, da je oblikovanje primerne in splošno priznane definicije za oblikovanje velikosti pokrajin zelo težavno (Ravbar 2002, 318).

5 REGIONALIZACIJA SLOVENIJE (Gregor Skender)

Slovenija je unitarna država, zato predstavlja regionalizacija vmesno stopnjo med občinami in državo. Ne poznamo še širših samoupravnih lokalnih skupnosti – pokrajin ali upravnih okrajev, zato je nastala v prostoru med državo in občinami praznina, ki ima negativne posledice za oboje. Visoka stopnja centralizacije ima za posledico sistemsko jalovost pri opravljanju javnih zadev, težnje obrobni območij države po povezovanju s sorodnimi čezmejnimi območji in stalne gospodarske, politične in druge pritiske na centre države. Regionalizacija tako predstavlja možnost hitrejšega reševanja notranjih razvojnih problemov ter uveljavljanja načela subsidiarnosti oz. zagotovitve procesa decentralizacije kot podlage za hitrejši in skladnejši razvoj celotne Slovenije⁴³. Razlogi za regionalizacijo (oz. ustanovitev pokrajin) so še povečanje števila občin in njihova šibkost v odnosu do države (iz 147 na 210), spremenjena struktura občin, centralizacija pristojnosti in poglobljanje razlik v stopnji gospodarske razvitosti različnih območij Slovenije. Ustanovitev regij bi ob tem tudi olajšala in poglobila čezmejno sodelovanje lokalnih in regionalnih skupnosti (Vlaj 2005, 35-36). Regionalizem, kot smo ga poznali do sedaj ne more biti uspešen, saj se je omejeval zgolj na medobčinsko sodelovanje v že tako preveč razdrobljeni občinski razdelitvi Slovenije (Ribičič 1998, 11-12). Uresničitev pokrajin tako predstavlja enega ključnih korakov k uresničevanju skladnega regionalnega razvoja, olajšale bodo povezavo Slovenije z EU, še posebej bomo lahko uspešnejši pri črpanju sredstev iz strukturnih in kohezijskega sklada za spodbujanje skladnega regionalnega razvoja. Ob vsem tem pa se bo okrepilo čezmejno sodelovanje

⁴³ To vlogo ima do ustanovitve pokrajin Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, ki določa cilje, načela in organiziranost za spodbujanje skladnega regionalnega razvoja, dodeljevanje razvojnih spodbud ter postopek izvedbe projektnega financiranja, pri katerem se javna in zasebna sredstva povezujejo za spodbujanje razvoja (ZSRR-I 2005, 1. odst., 1. čl.).

lokalnih in regionalnih skupnosti (Vlaj 2006, 263). Prav odnos pokrajin do EU pa je potrebno upoštevati pri ustanavljanju le-teh, saj bi se pokrajinske kompetence brez umeščanja v nadnacionalni sistem lahko znašle pred resnimi ovirami (Bačlija in Brezovšek 2006, 424).

Čokert (1998, 149) strnjeno opredeli razloge za regionalizacijo Slovenije kot *notranje* in *zunanje*. Notranji razlogi so vezani zlasti na premagovanje razvojnih problemov (zaostala področja tvorijo več kot 70 % ozemlja, delež sredstev za regionalni razvoj pa se zmanjšuje), zunanji razlogi pa se naslanjajo na potrebo po primerljivosti z drugimi članicami EU in možnost prenosa sredstev za skladnejši regionalni razvoj. Kot najpomembnejši razlog proti uvedbi regij pa lahko navedemo izrazito odsotnost pristnega interesa prebivalcev širših samoupravnih lokalnih skupnosti oz. interes občin za urejanje in opravljanje lokalnih zadev širšega pomena⁴⁴.

Regije v Sloveniji so zelo izmuzljiv in večplasten pojem. Zgodovinsko gledano smo bili Slovenci razdeljeni na več avstroogrskih dežel, na katere spomin je še ostal. Poleg teh so še žive dialektološke regije, na katere se vežejo domnevne psihološke in druge značilnosti ljudi in so težje opredeljive ali pravno formalizirane. Regije lahko gledamo tudi z gospodarsko-demografskega vidika ali z vidika izvrševanja javnih služb; pri vseh teh nastane težava, saj denimo zdravstveni, policijski in šolski okoliši teritorialno praviloma ne sovpadajo. Nadalje lahko Slovenijo členimo na krajinske, ekološke, planske regije ipd. (Vlaj 2006, 54). Pokrajine v Sloveniji dejansko obstajajo, saj imajo prebivalci subjektivni občutek o pripadnosti, zato je potrebno pri členitvi Slovenije upoštevati procese povezovanja, regionalno identiteto in pripadnost ljudi, naravno geografsko oz. družbeno poselitev Slovenije ter specifičnost slovenskih razmer z zgodovinskega, geografskega, gospodarskega, kulturnega, jezikovnega in drugih vidikov. Pri tem je potrebno upoštevati tudi mestne in druge večje občine kot regionalna središča, obstoječe statistične regije ter že uveljavljene oblike medobčinskega povezovanja (Vlaj 2004a, 60, 273). Aktualna sektorska regionalizacija (regionalizacija terciarnih dejavnosti v domeni države, kot so zdravstvo, šolstvo, statistične regije ipd.)

⁴⁴ Vidik podpore regionalizaciji s strani županov slovenskih občin in vodilnih gospodarstvenikov je eden izmed pokazateljev interesa. V raziskavi, ki jo v svojem prispevku navaja Haček (2005: 96-101), so ugotovili, da tako župani kot gospodarstveniki pretežno podpirajo ustanovitev pokrajin in ta problem na lestvici prioritet slovenske politike uvrščajo relativno visoko. Je pa prisoten strah pred izgubo finančnih virov in avtonomije slovenskih občin.

kaže na izrazito neujemanje po dejavnostih, kar pomeni, da ima vsak državni resor ali organ v njegovi sestavi lastno teritorialno organizacijo, ki se praviloma ne ujema s teritorialno organizacijo drugih ministrstev in organov. Bolj enovita teritorialna organizacija po drugi strani bi lahko poskrbela za večjo transparentnost, lažjo kontrolo, večjo sinergijsko povezljivost in višjo stopnjo učinkovitosti svojih dejavnosti (Gulič in Praper 1998: 75, SURS 2008a).

Parametri, ki jih moramo upoštevati pri oblikovanju novih teritorialnih skupnosti, so: velikost (teritorij, prebivalstvo), funkcije (naloge in pristojnosti), avtonomija (razmerja med državnimi oblastmi in lokalno/ regionalno samoupravo, fiskalna in funkcionalna soodvisnost) in način delovanja (razmerje med javno in zasebno produkcijo); vse parametri so medsebojno odvisni (Vlaj 2006, 102). Smiselno bi bilo ob uvajanju pokrajin upoštevati tudi na zgodovinsko dediščino regionalizacije, žal pa je ta preveč pestra in neprimerljiva. Tako je denimo v dobi Avstro-Ogrske upravna delitev razlikovala pet stopenj (občine, sodni (davčni) okraji, politični okraji, dežele, država), v času Kraljevine Jugoslavije štiri stopnje (občine, okraji, banovine in država), socialistično obdobje pa je upravo razdelilo na tri hierarhične stopnje (občine, republike in država; pogojno lahko govorimo še o četrti stopnji, tj. samoupravne krajevne skupnosti). Upoštevajoč zgodovinsko dediščino bi Slovenijo lahko razdelili na zgolj tri pokrajine, in sicer Kranjsko, Štajersko in Primorsko (Vrišer 1998, 134-135), medtem ko pokrajine v smislu avtonomnih lokalnih skupnosti pri nas nimajo nobene tradicije (Vlaj 2006, 259).

Določanje velikosti in obsega pokrajin običajno temelji na homogenosti in gravitacijski pripadnosti območja, na historičnih, administrativnih, ekonomskih in funkcijskih oblikah ter velikosti naselbinskih struktur, povezanih v sistem omrežja naselij. Funkcioniranje pokrajin je odvisno še od socialno-ekonomskih prilik, od dostopnosti do tistih urbanih središč, ki so si v hierarhiji mest "priborile" vlogo razvojnih generatorjev (predvsem na področju oblikovanja (javnih) institucij, zaposlovanja in poslovno-oskrbnih funkcij in tudi od politično-administrativnih faktorjev. Položaj, velikost in obseg regij so strateškega pomena za regionalno in prostorsko politiko države (Ravbar 2002, 319).

Pri ustanavljanju pokrajin je predvideno posvetovanje z občinskimi sveti in državljani (kar je v skladu s 5. členom MELLS). Pri tem je popolnoma nerealistično, da bi posamezna lokalna skupnost imela pravico veta zoper končno odločitev. Ustrezna procedura za takšno posvetovanje je tako posvetovalni referendum. SE vsekakor sugerira, da je participacija ljudi in lokalnih skupnosti pri vzpostavljanju regionalne samouprave nujna (pridobivanje mnenja občinskih svetov, razprave, mnenja državljanov in stroke, posvetovalni referendum); končna odločitev pa je vedno v rokah parlamenta oz. vlade (Vlaj 2006, 264). Ustanavljanje pokrajin v Sloveniji je »top-down« reforma, ki za uspeh potrebuje podporo tistih, ki jih bo efektirala. V tem oziru je pomembno vprašanje, kako bodo ustanovitev sprejeli predstavniki lokalnih skupnosti (občin) in države, saj bodo pokrajine zapolnile vmesni prostor. Odnos države do pokrajin je predpogoj za njihovo ustanovitev, saj predloge za le-to oblikuje vlada sprejema pa DZ. Odnos predstavnikov občin do tega vprašanja v svojem prispevku predstavit Bačlija in Brezovšek (2006), ki povzemata empirično raziskavo⁴⁵, ki je med drugim raziskovala odnos županov do odnosa med središčem države in posameznimi slovenskimi regijami, podpore regionalizmu ter morebitnih nasprotovanju uvedbi pokrajin. Župani slovenskih občin tako podpirajo vsebinsko močne pokrajine in decentralizacijo odločanja, a se ob enem bojijo zmanjšanja finančnih sredstev občinam, izgube avtonomije in dodatne centralizacije države. Obseg nalog in pristojnosti občin župani večinsko ocenjujejo kot nezadosten, kar posledično govori o strahu slovenskih občin pred prenosom nalog na pokrajine in omejevanje občinskih pristojnosti. Za občine je tako sprejemljiv način regionalizacije le z dejansko decentralizacijo tako z vidika pristojnosti kot financiranja.

Potrebno je omeniti, da obstajajo tudi skeptiki in nasprotniki regionalizma v Sloveniji, njihovi argumenti se sklicujejo na nepripravljenost slovenskih občin, političnih struktur in prebivalcev za vključevanje v kakšno konkretno pokrajino ali nestrinjanje z možnim sedežem posamezne pokrajine, pa tudi domnevno nevarnost krepitve sredobežnih sil. Dodatni argumenti so še grožnja enovitosti in učinkovitosti delovanja slovenske države, večji stroški in širitev birokracije na pokrajinski ravni ter zmanjšana avtonomija oz. pristojnosti občin. Prisoten je tudi strah sledenja centralni osi (Slovenica) in upoštevanje regionalnih središč ob njej: Koper-Ljubljana-(Celje)-Maribor. Zasledimo lahko celo

⁴⁵ Odnos nosilcev odločanja do decentralizacije države, uvajanja regionalizma ter obsega in vsebin občin v Republiki Sloveniji, Ljubljana: FDV.

strahove zmanjšanja slovenske samobitnosti ter njenih kulturnih in jezikovnih posebnosti po vstopu v EU ob morebitni regionalizaciji, saj naj bi bila edina garancija za ohranjanje teh posebnosti le centralistično vodena država (Ribičič 1998, 26-27).

Ne glede na to, da Slovenija *de facto* še ne pozna pokrajin kot vmesnih ravni oblasti med državo in občinami, pa je uradnega gradiva za obravnavo tega področja dovolj. IV. mandat Državnega zbora⁴⁶ je doslej v razpravi o regionalizaciji prišel najdlje, saj je bilo v parlamentarnem postopku kar šest vladinih predlogov zakonov za ureditev tega vprašanja: (1) predlog Zakona o ustanovitvi pokrajin, (2) predlog Zakona o pokrajinah, (3) predlog Zakona o prenosu nalog v pristojnost pokrajin, (4) predlog Zakona o volilnih enotah za volitve v prve pokrajinske svete, (5) predlog Zakona o financiranju pokrajin in (6) predlog Zakona o volitvah v pokrajinah. Konec mandatne dobe DZ je končal tudi zakonodajne postopke, politična situacija pa v obdobju V. mandata Državnega zbora ni naklonjena obnovitvi zakonodajnega postopka z obstoječimi predlogi. Glede na to, da je Strateški svet za decentralizacijo, ki pripravlja nove predloge zakonov na področju regionalizacije, za podlago vzel zgoraj naštet predloge, temu sledi tudi to diplomsko delo.

5.1 Zgodovina regionalizacije

Že med leti 1971 in 1991 so bile prisotne različne oblike regionalne politike, ki so si prizadevale doseči bolj uravnotežen regionalni razvoj; politika je temeljila na regijah kot manj razvitih občinah. Sprejem ustave leta 1991 je omogočil prostovoljno ustanovitev pokrajin na strani občin. Regionalna politika se je usmerila na demografsko ogrožena območja in območja v goratih predelih, kjer so omejeni naravni viri za kmetijsko proizvodnjo (Vlaj 1997, 65). Vendar pa do ustanovitve pokrajin ni prišlo in ustanovitev mreže občin leta 1995 do danes predstavlja edino raven lokalne samouprave v RS. Leta 1996 je Služba vlade za lokalno samoupravo začela s pripravo zasnove Zakona o pokrajinah; ustanovljena je bila projektna skupina, ki je vključevala strokovnjake s tega področja, predstavnike ministrstev in lokalnih interesov v Državnem svetu RS. Pomemben korak za področje lokalne samouprave (in seveda tudi regionalizacije) je predstavljala ratifikacija MELLIS v DZ leta 1996. Naslednja pomembna točka na področju slovenske regionalizacije je vložitev Tez za pripravo

⁴⁶ Sestava IV. mandata Državnega zbora se je oblikovala na državnozbornih volitvah oktobra 2004, njegov mandat pa je trajal od 22.10.2004 do 15.10.2008. Mandat za sestavo vlade je takrat dobil Janez Janša, 8. vlada Republike Slovenije pa je prisegla 3.12.2004 (Vlada RS).

Zakona o pokrajinah v vladno proceduro. Dokument je pripravila projektna skupina, odbora vlade za gospodarstvo ter državno ureditev in javne zadeve pa sta besedilo sprejela kot primerno za predhodno obravnavo v DZ (Čokert 1998, 147-156). Ne glede na vse napore pa je ključno oviro na poti do regionalizacije predstavljala ustavna ureditev, ki je določala ustanavljanje pokrajin kot prostovoljno povezovanje občin. Prvi predlog za spremembo ustave je predlagala skupina poslancev leta 1999. Vlada je predlog povzela in z določenimi dopolnitvami in spremembami ustavno-revizijski predlog vložila v DZ (31.7.2001). Predlog ni dobil zadostne podpore (poslanske skupine se niso strinjale glede vloge občin pri ustanavljanju pokrajin in glede kvoruma za sprejem zakonov o pokrajinah) (Vlaj 2006, 262). Istega leta (1999) je komisija za lokalno samoupravo v DZ podala prvo uradno stališče, da je v Sloveniji potrebno ustanoviti pokrajine in spremeniti ustavo (Šmidovnik 2001, 25). Pomemben premik je bil dosežen leta 2005, ko je skupina poslancev LDS vložila v DZ nov predlog spremembe ustavnih členov, ki je bil ocenjen kot možno izhodišče za sporazum med poslanskimi skupinami. Na dveh posvetih predsednika Ustavne komisije, dr. Cukjatija, s predstavniki poslanskih skupin in ob udeležbi Strokovne skupine Ustavne komisije je prišlo do soglasja glede besedila novega 143. člena Ustave (Vlaj 2006, 262), nato pa je junija 2006 prišlo tudi do sprejema Ustavnega zakona za spremembo členov 121, 140 in 143 (Vlaj 2006, 262). Sledili so prvi konkretni koraki v smeri regionalizacije. Maja 2007 je vlada poslala občinskim svetom slovenskih občin poziv, da v 60 dneh posredujejo svoje mnenje o regionalizaciji Slovenije na 14 pokrajin⁴⁷. V zakonodajni postopek je vlada vložila paket zakonov za regionalizacijo, ki jih je junija 2008 spremljala izvedba posvetovalnega referendumu o območjih in imenih pokrajin v Sloveniji ter o statusu mestne občine Ljubljana⁴⁸. Prišlo je do sprememb predlagane zakonodaje, ki pa ni zbrala zadostne podpore v parlamentu oz. se je po parlamentarnih volitvah leta 2008 zakonodajni postopek končal.

5.2 Obstoječe oblike teritorialne delitve Republike Slovenije

Uvedba dvotirnega sistema upravljanja leta 1993 je prinesla upravne enote, ki so prevzele funkcijo izvrševanja zakonov od bivših občin. Upravne enote pa so teritorialno majhne in neuravnotežene, poleg tega pa so funkcijsko osiromašene, saj so se na

⁴⁷ Predlog zakona o ustanovitvi pokrajin (ZUPok), EPA: 2206-IV.

⁴⁸ Predlog zakona o ustanovitvi pokrajin (ZUPok), EPA: 2206-IV.

področju obrambe, financ, geodetske službe inšpekcij ipd. oblikovali lastni funkcionalni okraji (Trpin 1998, 190). Slovenija tako danes pozna številne (upravne) regionalne delitve, ki jih za izvajanje svojih pristojnosti uporabljajo različni državni organi, javne službe oz. zavodi za izvajanje svojih pristojnosti. Z vidika regionalizacije niso pomembni vsi, zato na tem mestu zgolj podajamo opisno opredelitev najbolj relevantnih, v nadaljevanju pa podrobneje opredeljujemo statistične regije kot trenutno edino obliko teritorialne delitve, ki je primerljiva z evropskimi regijami. Neovrgljiva je tudi naravna razčlenjenost Slovenije glede na teren, podnebje, gospodarske in poselitvene posebnosti, zato podajamo tudi kratek vpogled v teritorialne delitve z vidika naravno-geografskih in družbeno-geografskih kriterijev.

Vseh teritorialnih delitev državne uprave v Sloveniji je po navedbah statističnega urada 31, pri tem pa vsak državni organ uporablja povsem svojo delitev, ki je neprimerljiva z ostalimi. Delitve večinoma upoštevajo teritorializacijo glede na občinske meje, vendar tudi to ni pravilo⁴⁹. Za primer naj navedemo nekaj teh delitev⁵⁰:

- število kohezijskih regij: 2,
- število volilnih enot: 8,
- število policijskih uprav: 11,
- število statističnih regij: 12,
- število regij obrtno-podjetniških zbornic: 14,
- število okrajnih sodišč: 44,
- število upravnih enot: 58.

5.2.1 Statistične regije in NUTS

Pojem "statistična regija" se je začel uporabljati šele po letu 1995, po uvedbi lokalne samouprave v Sloveniji. Konec razmeroma velikih občin in nastanek nove mreže lokalne samouprave je predstavljal izziv tudi za statistični urad, ki je do tedaj objavljala statistične podatke za vrsto statističnih raziskav na ravni občin in sicer v zbirki "Statistični podatki po občinah Republike Slovenije". Razdrobitev Slovenije je terjala objavo podatkov na regionalni ravni. Že od sedemdesetih let prejšnjega stoletja so

⁴⁹ Npr. občina Zreče sodi v pristojnost višjega sodišča Celje, le naselje Zlakova sodi v pristojnost Višjega sodišča Maribor.

⁵⁰ Za podrobnejši prikaz vseh teritorialnih delitev glej tabelo pripadnosti občin posameznim regionalnim delitvam (SURS 2008c).

raziskovalne ustanove za analitične potrebe združevale tedanje občinske podatke (62 ali 65 občin) na raven t.i. "12 funkcionalnih regij" oziroma 12 območij medobčinskega sodelovanja" in to delitev je Statistični urad RS (SURS) leta 1995 prevzel (tudi zaradi začetega procesa približevanja Evropski uniji), enote te členitve pa poimenoval "statistične regije Slovenije" in jo pozneje razvijal naprej. Statistične regije so postale del NUTS (glej v nadaljevanju) in standardne klasifikacije teritorialnih enot (SKTE⁵¹), s katero so bila odpravljena neskladja med območji statističnih regij in mejami občin (SURS 2008b).

The Nomenclature of Territorial Units for Statistics (v nadaljnjem besedilu NUTS) predstavlja skupno evropsko statistično klasifikacijo teritorialnih enot, ki je bila potrjena v parlamentu EU 26. maja 2003. Omenjeno klasifikacijo je vzpostavil Eurostat (Statistični urad Evropskih skupnosti), da bi tako zagotovil celovito in dosledno členitev teritorialnih enot, potrebno za zbiranje, razvoj in usklajevanje regionalnih statistik v Evropski uniji.

Klasifikacija NUTS temelji na naslednjih načelih:

1. *Klasifikacija NUTS daje prednost upravnim razdelitvam teritorija. Za razdelitev teritorija lahko uporabljamo zlasti dve vrsti kriterijev: normativne in analitične. Normativne regije izražajo politično voljo, pri čemer je velikost tovrstnih teritorialnih skupnosti izražena s številom prebivalstva ter zmožnostmi učinkovitega in gospodarnega reševanja pomembnih vprašanj, skladno z zgodovinskimi, kulturnimi in drugimi dejavniki. Analitične regije (oz. funkcionalne) povezujejo območja s skupnimi geografskimi (npr. enaka nadmorska višina, enak tip prsti) ali socialno-ekonomskimi značilnostmi (homogenost ali komplementarnost regionalnih ekonomij). Klasifikacija NUTS, ki je bila vzpostavljena za statistične namene, temelji na upravni (institucionalni, torej normativni) razdelitvi teritorialnih enot predvsem zaradi praktičnih razlogov (dosegljivost podatkov in uveljavljanje regionalnih politik).*
2. *Klasifikacija NUTS daje prednost regionalnim enotam splošnega značaja. V nekaterih državah članicah Evropske unije se namreč uporabljajo tudi druge,*

⁵¹ SKTE ureja Uredba o standardni klasifikaciji teritorialnih enot (2007). Ravni od SKTE 1 do ravni SKTE 3 so povzete po NUTS, preostale ravni do SKTE 8 pa so unikatne zgolj za Slovenijo: SKTE 4-Upravne enote, SKTE 5-Občine, SKTE 6-Krajevne skupnosti, vaške skupnosti in četrtne skupnosti, SKTE 7-Naselja, SKTE 8-Prostorski okoliši.

manj splošne oblike členitev, kjer je kriterij delitve neka posebna dejavnost (tak primer so rudarske regije, kmetijske regije, zaposlitvene regije).

3. *Klasifikacija NUTS je hierarhično razdeljena na tri ravni.* NUTS temelji na hierarhični členitvi, torej ozemlja držav deli na hierarhične ravni: na prvi ravni so enote NUTS 1, nato NUTS 2 in NUTS 3

Države morajo pri razdelitvi svojega ozemlja na enote NUTS upoštevati normativna merila (število prebivalcev), ki so določena v uredbi o NUTS⁵². To pomeni, da ni nujno, da vsaka država uporabi vse tri ravni hierarhične razdelitve. Luksemburg je npr. država, katere celotno ozemlje predstavlja tako enoto na ravni NUTS 1 kot tudi na ravneh NUTS 2 in NUTS 3.

Tabela 5.1: Povprečna velikost enot NUTS, upoštevaje število prebivalstva

Raven	Najmanj	Največ
NUTS 1	3 milijone	7 milijonov
NUTS 2	800.000	3 milijone
NUTS 3	150.000	800.000

Vir: SURS (2008b, 2).

Teritorialne enote na nižjih ravneh (okraji, področja, občine), imenovane "Local Administrative Units" (LAU), niso predmet uredbe o NUTS (SURs 2008b, 2). Poznamo dve ravni LAU: LAU 1 (predhodno NUTS 4) je prisotna v večini, a ne vseh državah članicah; LAU 2 (predhodno NUTS 5) pa sestavlja približno 120.000 občin ali občinam primerljivih enot v vseh 27 članicah EU (Evropska komisija 2008).

Klasifikacija ravni NUTS in LAU je z vidika normativnih kriterijev naslednja: NUTS 0 = države, NUTS 1 = večje pokrajine (Bavarska, Normandija, Lombardija), NUTS 2 = večje (temeljne) upravne enote (okrožja, departmaji, province, grofije, distrikti, lani), NUTS 3 = manjše upravne enote (distrikti, okraji), LAU 1 = najmanjše upravne enote, LAU 2 = občine (Vlaj 2004a, 24).

Uredba NUTS je bila sprejeta že leta 2003 (Uredba ES št. 1059/2003) za takratnih 15 članic EU; po vstopu novih članic leta 2005 so jo dopolnili (Uredba ES št. 1888/2005).

⁵² Uredba (ES) št. 1059/2003.

Ta uredba zadeva tudi Slovenijo, in sicer tako, da Slovenija na prvi in drugi ravni (raven NUTS 1 in NUTS 2) nastopa kot celota; na tretji ravni (NUTS 3) pa se njeno ozemlje členi na 12 statističnih regij⁵³. Od 1. januarja 2008 velja sprememba Uredbe NUTS (Uredba ES št. 105/2007), ki Republiko Slovenijo na ravni NUTS 2 deli na dve kohezijski regiji⁵⁴. Na ravni NUTS 1 Slovenija še vedno nastopa kot celota, na ravni NUTS 3 pa se tako kot prej členi na 12 statističnih regij (za slikovni prikaz glej Prilogo E).

Evropske države pod pojmom regionalizacija razumejo členitev države na regijo oz. na teritorialne enote na nivoju iznad lokalnih skupnosti, po statistični klasifikaciji pa se označujejo z NUTS2. Naše pokrajine po tej klasifikaciji bodo spadale na nižji nivo (NUTS3), enako se uvrščajo tudi po SKTE (Vlaj 2008: 259).

5.2.2 Družbeno-geografska regionalizacija Slovenije

V geografiji nam predstavlja del površja, ki se od ostalih razlikuje glede na posebne naravne in družbene razmere. Analize kažejo, da je regionalna specifičnost največkrat rezultat povezovanja, prepletanja in kombiniranja posameznih naravnih in družbenih pojavov in dejavnikov tako, da dajejo ozemlju določeno razpoznavnost, svojskost in celovitost. Zaradi spreminjanja dejavnikov in glede na to, da se ob tem spreminjajo tudi odnosi med dejavniki, ki tvorijo regionalni kompleks, se regije preobražajo tudi glede na doseženo razvojno stopnjo ekonomskega napredka (Ravbar 2002, 318).

Zanimiv prispevek na temo regionalizacije Slovenije po naravno-geografskih kriterijih poda Plut (1999), njegove ugotovitve pa so še posebej aplikativne pri upravno-političnem vidiku delitve Slovenije na pokrajine. Avtor predstavi idejo trajnostne sonaravne regionalizacije, ki je zasnovana na poskusu upoštevanja fizičnogeografskih in družbenogeografskih značilnosti, pri čemer se naslanja na hidrogeografske (členitev na porečja) in ekonomskogeografske (vplivna območja središčnih naselij) regionalizacijske kriterije (kot dodatni regionalizacijski kriterij pa upošteva upravno-politično delitev na upravne enote). V večini primerov so se vplivna območja makroregionalnih in

⁵³ Statistične regije so naslednje: Pomurska, Podravska, Koroška, Savinjska, Zasavska, Spodnjeposavska, Jugovzhodna Slovenija, Osrednjeslovenska, Gorenjska, Notranjsko-kraška, Goriška, Obalno-kraška (SURS 2008a).

⁵⁴ Kohezijski regiji sta: Vzhodna Slovenija in Zahodna Slovenija (SURS 2008a). Pred tem je bila Slovenija tako na ravni NUTS 1 kot NUTS 2 obravnavana kot ena sama regija.

mezo regionalnih središč ujemala s členitvijo na porečja. Večja neskladja so v območjih z manjšo reliefno energijo ter v območjih med mesti z različno stopnjo vpliva. Vplivna območja središčnih naselij višje stopnje segajo prek reliefno manj izrazitih razvodnic.

Končni izsledek prispevka je regionalizacija izvedena v dveh hierarhičnih stopnja, ki izdvaja osem makroregij in 25 mezoregij (glej Prilogo F). Identificirane slovenske makroregije so naslednje: Pomurje, Podravje, Savinjska Slovenija, Gorenjska, Osrednja Slovenija, Jugovzhodna Slovenija, Severna Primorska in Južna Primorska (Plut 1999, 21-22).

Takšna členitev naj bi omogočala na ravni manjših mezoregij optimalno gospodarsko rabo regionalnih virov in varovanje geografskega okolja mezoregij ter ohranjanje regionalne identitete, med tem ko združevanje ožjih enot v makroregije odgovarja na razvojne (tržne) globalizacijske pritiske in evropske integracijske procese (Plut 1999, 22).

5.3 Postopek za ustanovitev pokrajin

Postopek za ustanovitev pokrajin v celoti obsega:

- a) *Predhodni postopek* – začne se s predlogom za oblikovanje pokrajin v DZ, v katerem se določijo območja, imena in sedeži pokrajin. Pripravi ga vlada po predhodnem usklajevanju z občinskimi sveti in združenji občin. Pri pripravi predloga je potrebno upoštevati naslednja merila: (1) skupni gospodarski, socialni in kulturni interesi prebivalstva občin, ki tvorijo pokrajino, (2) s površino, številom prebivalstva ter obstoječih ali možnih proizvodnih dejavnostih omogočeno načrtovanje skladnega gospodarskega, socialnega in kulturnega razvoja pokrajine, (3) vključitev celotnih območij občin, ki se povezujejo v pokrajino ter (4) minimalno 100.000 prebivalcev na območju pokrajine.
- b) *Zakonodajni postopek* – na zgornjih osnovah vlada pripravi predlog, ki ga predloži DZ v sprejem.
- c) *Postopek konstituiranja regij* – v tem postopku se volijo in konstituirajo organi pokrajin ter sprejemajo statuti in drugi akti, potrebni za delovanje pokrajine (Čokert 1998, 155).

5.4 Območja in število pokrajin

Območja lokalnih skupnosti se lahko zelo razlikujejo po obsegu in številu prebivalstva; vsem pa je skupno to, da je teritorij njihova bistvena sestavina. Določanje pokrajinskega območja mora zato izhajati najprej iz naravnih danosti ter skupnih potreb in interesov prebivalcev lokalne skupnosti. Zakon ponuja načelna in splošna merila za določitev območij, vendar pa mora to podpreti ustrezna stroka in posplošene življenjske izkušnje. Na območje pokrajin se nanaša tudi merilo števila prebivalcev, kjer pa težko postavimo objektivno merilo; posplošeno lahko rečemo, da mora velikost in število prebivalcev določene pokrajine zagotavljati dovolj finančnih in človeških virov, da bo lahko pokrajina opravljala kakovostne javne storitve za zadovoljevanje sodobnih potreb prebivalcev. Pomembnost teritorija je neovrgljiva za gospodarski, socialni, politični ali upravni vidik (Vlaj 2006, 265-266).

Regionalizacija Slovenije z vidika gravitacijskih središč kaže, da centralno naselbinsko omrežje sestavlja sedem hierarhičnih stopenj, pri čemer sta za regionalizacijo zanimivi predvsem centri višjih stopenj (od 4. do 7.). Njihovo število se giblje od osem do 17 in tu lahko iščemo podlago za osnovanje pokrajin v Sloveniji (Vrišer 1998, 133).

V toku razprav o regionalizaciji Slovenije lahko opredelimo več možnosti z vidika velikosti oz. števila pokrajin:

Členitev Slovenije na 3 regije: se opira na tradicionalno členitev na dežele Kranjska, Štajerska in Primorska. Ta delitev ustreza prevladujočim zahtevam po velikih regijah, vendar v praksi ne ustreza obstoječemu omrežju večjih mest in njihovim gravitacijskim območjem. Velike reliefne ovire in razvlečeno ozemlje npr. Primorske so glavni ugovori proti tej opciji. Z gospodarskega in prebivalstvenega vidika bi bile te tri regije primerljive z evropskimi, z upravnega vidika pa prevelike in preveč odmaknjene od potreb njihovih prebivalcev. Sama členitev bi povzročila nastanek ene same razvojne osi (Maribor-Ljubljana-Koper), med tem ko bi druga razvojna os (Jesenice-Kranj-Ljubljana-Novo Mesto-Krško/ Brežice) ostala v ozadju (Vlaj 2006, 267).

Členitev Slovenije na 6 pokrajin: Podravska oz. Severovzhodna, Savinjska, Jugovzhodna oz. Dolenjska, Osrednjeslovenska, Gorenjska, Primorska. Ta delitev se

kaže kot nekoliko bolj primerna, a še vedno slabša od delitve na 8 pokrajin, saj je Primorska pokrajina poldnevniško preveč raztegnjena, kar onemogoča dostopnost storitev do vseh prebivalcev, Podravska pokrajina pa ne upošteva izrazite geografske, gospodarske in zgodovinsko zasnovane regionalne identitete Pomurja (Vlaj 2006, 267).

Členitev Slovenije na 7 pokrajin: Goriška pokrajina, Primorsko-Kraško-Notranjska pokrajina, Gorenjska pokrajina, Osrednjeslovenska pokrajina, Dolenjska pokrajina, Savinjsko-Koroška pokrajina in Podravska-Pomurska pokrajina. Predlog izhaja iz izračuna povprečnega števila enot po posamičnih administrativnih ravneh v EU z nizom heksagonalnih števil, izračunanih po matematičnem zaporedju. Pri te je upoštevana še nizka stopnja terciarnosti naselij in nizka stopnja urbaniziranosti, pa tudi trendi decentraliziranega razvoja skozi centralna naselja in naravnogeografske prvine (Gulič in Praper 1998, 63).

Členitev Slovenije na 8 pokrajin: v strokovnih krogih se omenja kot najprimernejša rešitev. Pokrajine s predlaganimi središči naj bi bile: (1) Pomurska pokrajina (Murska Sobota), (2) Podravska pokrajina (Maribor), (3) Savinjska pokrajina (Celje), (4) Dolenjska pokrajina (ali Jugovzhodna) (Novo mesto), (5) Osrednjeslovenska pokrajina (Ljubljana), (6) Gorenjska pokrajina (Kranj), (7) Severna Primorska pokrajina (ali Goriška) (Nova Gorica) in (8) Južna Primorska pokrajina (ali Obalnokraška) (Koper). »Glede na geografsko, poselitveno in gospodarsko sestavo Slovenije, sodobne evropske regionalizacijske težnje in predvidene široke naloge pokrajine bi členitev na osem pokrajin po mnenju večine strokovnjakov omogočala glede na razmerje med učinkovitostjo in stroški najbolj smotrno, optimalno izpolnjevanje zahtevnih avtonomnih nalog in opravil.« (Vlaj 2006, 267) Členitev na osem pokrajin še vedno prinaša izrazite razvojne razlike med denimo Osrednjeslovensko in nekaterimi manjšimi pokrajinami (Severna Primorska, Pomurska), kljub temu pa členitev ustreza hierarhiji slovenskih mest višje stopnje, pripadajočim gravitacijskim območjem, tudi najmanjše pokrajine pa še imajo dovolj prebivalstvenega in gospodarskega potenciala za izvajanje predvidenih nalog in pristojnosti. V najslabšem položaju je glede na gospodarske kazalce Pomurje, Ljubljana pa ni predvidena kot samostojna pokrajina zaradi svoje povezanosti in soodvisnosti z zaledjem ter njenih možnosti nudenja razvojne pomoči temu zaledju. Osrednjeslovenski regiji je projektna skupina priključila tudi Ribniško-Kočevsko območje zaradi tradicionalne večplastne navezanosti (Vlaj 2006, 267-268).

Opuščene so manjše regije, kot so Koroška, Zasavje, Spodnje Posavje in Notranjska. Velikost pokrajin ustreza normativom EU, vendar bi lahko naleteli na pomisleke prebivalcev (Vrišer 1998, 137).

Členitev Slovenije na 10 pokrajin: Pomurska, Podravska, Koroška, Savinjska, Spodnja Posavska, Dolenjska oz. Jugovzhodna, Osrednjeslovenska, Gorenjska, Goriška-Severna Primorska in Obalnokraška-Južna Primorska; dodana sta predloga Koroške in Spodnjeposavske pokrajine. Ta predlog je za projektno komisijo z vidika delovnega področja, poudarjene samostojne gospodarske vloge prihodnjih pokrajin ter strateško občutljive obmejne lege v neposredni bližini močnih mest sosednjih držav ni razvojno in strateško optimalen. Ključna razloga, ki omejujeta razvoj, sta skromnejši človeški in razvojni potencial (z vidika regionalne ekonomije obsega) obeh predlaganih manjših regij, pri čemer vlogo igra tudi gravitacijski vpliv mest iz sosednjih držav (Vlaj 2006, 268).

Členitev Slovenije na 12 pokrajin: ideja izvira iz 70-ih let 20. stoletja oz. iz časa samoupravnih medobčinskih skupnosti. Delitev se uporablja na področju statistike (statistične regije), z nekaterimi večjimi ozemeljskimi spremembami pa tudi za izdelavo regionalnih razvojnih programov. Sama členitev postavlja v prednostni položaj Osrednjeslovensko pokrajino (29 % prebivalstva in več kot tretjina dodane vrednosti) v primerjavi s šibkejšimi regijami (npr. Zasavska, Spodnjeposavska, Koroška in Notranjsko-Kraška) (Vlaj 2006, 268). To opcijo podpira tudi Ribičič (1998: 25), saj naj bi upoštevaloč tradicije medobčinskega in drugega regionalnega sodelovanja bilo mogoče ustanoviti (na primer) naslednjih 12-13 pokrajin: Pomurska, Mariborska, Koroška, Savinjska, Dolenjska, Zasavska, Kraška, Ljubljanska, Gorenjska, Goriška, Primorska, morda tudi Bela krajina in Prekmurje. Predlog 12 pokrajin v modificirani obliki zagovarjata tudi Gulič in Praper (1998, 55), ki Zasavsko regijo zaradi razvojnih značilnosti vključita v Osrednjeslovensko oz. Ljubljansko regijo in s tem število zmanjšata na 11. Strokovno je opcija 12 pokrajin utemeljena z omrežjem centralnih naselij in njihovih vplivnih območij. Velikost regij v nekaterih primerih ne ustreza normam EU, v nekaterih pa bi lahko imeli pomisleke tudi prebivalci (Vrišer 1998, 137). Delitev na 12 teritorialnih enot je že zdaj najpogostejša pri mreži nekaterih upravnih državnih služb organiziranih zunaj upravnih enot (Šmidovnik 2001, 26).

Členitev Slovenije na 14 pokrajin: Celjska, Dolenjska, Gorenjska, Kamniško-zasavska, Koroška, Notranjska, Osrednjeslovenska, Pomurska, Posavska, Primorska, Savinjsko-šaleška, Severnoprimska, Štajerska, Vzhodnoštajerska Gre za koncept t.i. razvojnih regij. Glede na to, da imajo pokrajine predvidene široke pristojnosti in nalog, se pri tem predlogu pojavlja upravičen strokovni dvom o možnosti kakovostnega opravljanja upravnih, razvojnih, storitvenih in drugih funkcij. Z vidika skladnega regionalnega razvoja pa je to zgolj ena od možnosti (Vlaj 2006, 268-269).

Členitev Slovenije na 25 pokrajin: naslanja se na oblikovanje 25 upravnih okrajev (1-Murska Sobota, 2-Ljutomer, 3-Ptuj, 4-Maribor, 5-Šmarje pri Jelšah, 6-Celje, 7-Slovenj Gradec, 8- Velenje, 9-Krško, 10-Trbovlje, 11-Domžale, 12-Grosuplje, 13-Novo mesto, 14-Črnomelj, 15-Kočevje, 16-Ljubljana, 17-Kranj, 18-Logatec, 19-Postojna, 20-Idrija, 21-Radovljica, 22-Tolmin, 23-Nova Gorica, 24-Sežana, 25-Koper) in za izhodišče predpostavlja korenito spremembo delovanja javne uprave. Upošteva tudi zavest prebivalstva (identiteto) in problem oddaljenosti občinskih središč od centrov regije. Je pravzaprav kritika variant 8-11 pokrajin, v kateri bi bile oddaljene občine v podrejenem položaju (Gosar v Gulič in Praper 1998, 60). Takšna ureditev posnema okraje med leti 1848 in 1945, ki so še vedno prisotni v ljudskem pojmovanju; velikost regij v tem primeru ne ustreza evropskim standardom, bi pa takšna rešitev zagotovo naletela na dober sprejem pri prebivalstvu (Vrišer 1998, 136-137).

Členitev Slovenije na okoli 30 pokrajin: predlog sledi drobni geografski mezoregionalni razčlenjenosti in ožje pojmovani regionalni pripadnosti, vendar zaradi majhnosti razvojnih (prebivalstvenih in gospodarskih) potencialov ne zagotavlja uspešnega regionalnega razvoja. Takšne pokrajine tudi ne bi bile konkurenčne mnogo večjim in močnejšim evropskim regijam. Lahko pa takšna členitev predstavlja primerno strokovno osnovo za medobčinsko funkcijsko povezovanje (Vlaj 2006, 269).

Velikost oz. število pokrajin pa ima tudi politični kontekst. Kot navajata Gulič in Praper (1998, 85), se neoliberalistična opcija (»levica«) zavzema za manjše število pokrajin (okrog 8), preko katerih bi lahko po končanem procesu privatizacije uspešneje nadzirala nadaljevanje uresničevanja koncepta razvojnih osti in fordistične paradigme⁵⁵

⁵⁵ Fordistično paradigmo označujejo ekonomija obsega, tekoči trak, manj izobražena in cenena delovna sila, proizvodnja za neznanega kupca, slabše plačani dodelavni posli, odvisnost od večjih držav, nizka

gospodarskega razvoja, s čimer bi zagotovila prevlado urbanega nad ruralnim volilnim telesom. Posledica teh teženj je prostorska koncentracija in centralizacija. Neokonzervativna politična opcija (»desnica«) pa se zavzema za večje število pokrajin (okrog 25), preko katerih bi, če bi se te prekvalificirale v volilne enote, lažje »prestrezala« uresničevanje razvojnih ciljev in interesov večjih gospodarskih subjektov (podjetij, bank in pooblaščenih investicijskih družb), ki so v pretežni kontroli neoliberalistične politične opcije. Tako bi po končni denacionalizaciji lažje spodbujali razvoj manjših gospodarskih enot, tesneje povezanih z interesi možnih prihodnjih zemljiških veleposestnikov ter razvoj kmetijske dejavnosti in podeželja kot celote. Vse to vodi v prostorsko dekoncentracijo in decentralizacijo. Vse navedeno pa utrjuje tezo, da predstavlja regionalizacija Slovenije prvovrstno politično vprašanje.

5.4.1 Predlog Zakona o ustanovitvi pokrajin o območjih in številu pokrajin

Cilj **Zakona o ustanovitvi pokrajin (ZUPok)** je razdelitev območja države na območja pokrajin kot samoupravnih lokalnih skupnosti in ustanovitev pokrajin v Sloveniji, določitev njihovih imen in sedežev ter določitev števila članov prvih pokrajinskih svetov. Poleg tega ureja konstituiranje pokrajin po ustanovitvi in način določitve statusa pokrajine mestni občini Ljubljana.

Vlada Republike Slovenije je konec maja 2007 posredovala občinskim svetom slovenskih občin Predlog za določitev območij, imen in sedežev pokrajin ter jih pozvala, da v 60 dneh posredujejo svoje mnenje. Prejela je 182 mnenj občinskih svetov, kar je 86,7 % od vseh 210 občin. Na tej podlagi je vlada v zakonodajni postopek vložila predlog ZUPok (EPA: 1757-IV)⁵⁶, glede katerega se je zakonodajni postopek končal po splošni obravnavi.

Državni zbor je nato 22. maja 2008 sprejel odlok o razpisu posvetovalnega referenduma o območjih in imenih pokrajin v Sloveniji ter o statusu mestne občine Ljubljana (Uradni list RS, št. 50/08), v skladu s katerim je bil izveden posvetovalni referendum 22. junija

stopnja inovativnosti. Po drugi strani se uveljavlja postfordistična paradigma, ki jo označujejo visokotehnološka proizvodnja, uporaba informacijske in komunikacijske tehnologije, intelektualna proizvodnja, maloserijska proizvodnja prilagojena potrebam znanega kupca itd. (Gulič in Praper 1998, 74).

⁵⁶ Besedilo ZUPok je vlada sprejela na 146. redni seji dne 15.11.2007 (DZ ga je prejel 19.11.2007), a v parlamentu ni dobil potrebne 2/3 večine glasov poslancev.

2008, Vlada pa je pripravila nov predlog ZUPok (EPA: 2206-IV)⁵⁷. Nov predlog naj bi upošteval večinsko voljo volivcev na posvetovalnem referendumu o območjih pokrajin v Sloveniji, njihovih imenih in o statusu Mestne občine Ljubljana. Prav tako naj bi bile pglavitne rešitve v skladu s prostorsko členitvijo Slovenije, ki izhaja iz obstoječih procesov povezovanja, regionalni identiteti in pripadnosti ljudi, naravno geografskih značilnostih in poselitvi Slovenije. Predlog sloni na predpostavki, da je Slovenija pokrajinsko zelo pestra država, z veliko geomorfološko razgibanostjo, reliefno raznolikostjo, jasno oblikovanimi porečji, pestro pokrajinsko rabo in razvejanim omrežjem naselij, kar otežuje oblikovanje velikih gravitacijskih regij. Samo poimenovanje pokrajin upošteva zgodovinske, zemljepisne in kulturne značilnosti območij, pa tudi voljo volivcev, izraženo na referendumu. Določitev sedeža upošteva upravne, izobraževalne, kulturne ali gospodarsko središčne funkcije mest.

Predlog ZUPok predvideva ustanovitev 13 pokrajin in poseben status MO Ljubljana⁵⁸:

- 1) Celjska pokrajina (45 članov pokrajinskega sveta);
- 2) Dolenjsko-belokranjska pokrajina (39 članov pokrajinskega sveta);
- 3) Gorenjska pokrajina (47 članov pokrajinskega sveta);
- 4) Južnoprimorska pokrajina (43 članov pokrajinskega sveta);
- 5) Koroška pokrajina (35 članov pokrajinskega sveta);
- 6) Kamniško-zasavska pokrajina (43 članov pokrajinskega sveta);
- 7) Notranjsko-dolenjska pokrajina (41 članov pokrajinskega sveta);
- 8) Osrednještajerska pokrajina (49 članov pokrajinskega sveta);
- 9) Pomurska pokrajina (41 članov pokrajinskega sveta);
- 10) Posavska pokrajina (35 članov pokrajinskega sveta);
- 11) Savinjsko-šaleška pokrajina (33 članov pokrajinskega sveta);
- 12) Severnoprimorska pokrajina (37 članov pokrajinskega sveta);
- 13) Vzhodnoštajerska pokrajina (37 članov pokrajinskega sveta);
- 14) MO Ljubljana (Mestna občina Ljubljana, na območju katere s tem zakonom ni ustanovljena pokrajina, ima poleg statusa mestne občine tudi pravni status pokrajine, ki se določi z zakonom).

⁵⁷ Novo besedilo ZUPok, ki je predmet obravnave diplomskega dela, je vlada sprejela na 177. redni seji dne 10.07.2008, isti dan ga je prejel tudi DZ. Zakonodajni postopek se je zaradi prenehanja mandatne dobe DZ končal.

⁵⁸ Glej zemljevid pokrajin z vrisanimi mejami občin v Prilogi C.

5.5 Pristojnosti pokrajin

Izvirne naloge pokrajin bi se nanašale na varstvo okolja, urejanje prostora, promet in zveze, kmetijstvo in spodbujanje razvoja pokrajine. Temu bi država dodala še naloge prenesene po načelu subsidiarnosti in decentralizacije ali pa naloge, ki jih država prenese v upravljanje pokrajinam kot prvi stopnji splošne pristojnosti države (prenesene naloge) (Vlaj 2005, 37). Naloge pokrajin, ki izvirajo iz Ustave (143. člen), mora nadalje urediti poseben sistemski zakon (Zakon o prenosu nalog v pristojnost pokrajin in Zakon o pokrajinah), kasneje pa se konkretne naloge sproti določajo v nastajajoči zakonodaji. Zakonsko je potrebno tudi opredeliti razmerje pokrajin do države in občin (Šmidovnik 2001, 30-32).

Funkcije slovenskih pokrajin bodo naslednje:

- a) *Servisna funkcija*: zagotavljanje izvajanja gospodarskih in negospodarskih javnih služb.
- b) *Pospeševalna (razvojna) funkcija*: pokrajina s svojimi ukrepi pospešuje oz. usmerja razvoj na svojem območju.
- c) *Funkcija prostorskega planiranja*: Pokrajina imamo pomembno vlogo pri urejanju namenske rabe prostora in razmeščanju dejavnosti v njem.
- d) *Gospodarjenje s premoženjem*: Pokrajina s svojimi sredstvi gradi javno dobro, gospodarsko in negospodarsko infrastrukturo, upravlja s premoženjem, namenjenim javni rabi, in izvaja javne službe v svoji pristojnosti.
- e) *Davčna funkcija*: Pokrajina ima izvirne vire prihodkov, kamor sodijo tudi davki, katerih stopnjo lahko sama določa. Davčna politika pokrajine tako vpliva na razvoj tamkajšnjih dejavnosti.
- f) *Regulativna funkcija*: Pokrajina s svojimi predpisi ureja javne zadeve pokrajinskega pomena; ureja pravice in obveznosti pravnih subjektov na svojem območju (Bačlija in Brezovšek 2006, 419).

Naloge pokrajin lahko razvrstimo v štiri skupine:

- 1) lokalne zadeve širšega pomena (komunala, promet, energetika, pospeševanje gospodarstva, javne službe lokalnega pomena itd.),
- 2) zadeve iz državne pristojnosti, ki so z zakonom prenesene v njeno izvirno pristojnost (Šmidovnik 2001, 30) jih opredeljuje kot zadeve regionalnega

pomena, npr. prostorsko planiranje, skladen regionalni razvoj, promet in zveze, posamezne dejavnosti na področju javnih služb regionalnega pomena kot so pokrajinski arhivi, muzeji, bolnišnice itd.),

- 3) upravne naloge države (razen upravnih nalog, ki jih po zakonu opravljajo neposredno ministrstva, in upravnih nalog, ki so z zakonom prenesene v pristojnost občin)⁵⁹,
- 4) naloge, ki jih bodo nanje prenesle občine, skladno s statutom pokrajine (gre za prenos nalog »od spodaj navzgor« v skladu z načelom subsidiarnosti) (Šmidovnik 2001; Čokert 1998, 152-153).

Razprava o pristojnostih bodočih slovenskih pokrajin ne more mimo vprašanja eno/dvotirnosti sistema oz. smiselnosti uvedbe t.i. »dvoživk«, tj. širših samoupravnih skupnosti in enot državne uprave (upravni okraji) hkrati. Za enotirni sistem oz. dvoživke govorijo razlogi racionalne organiziranosti države, proti pa nekatere tuje izkušnje; na Hrvaškem je denimo v organiziranju in delovanju takšnih enot prevladal vpliv državne birokracije nad lokalno samoupravo. Prisoten je torej strah, da bi se z ustanovitvijo pokrajin dvoživk upravni organi dodatno odmaknili od ljudi, s čimer bi se povečala moč izvršilnega aparata (Ribičič 1998, 28). Vsekakor pa je potrebno upravno teritorializacijo državne uprave nadgraditi v smislu prenosa vseh upravnih zadev z ministrstev na teritorialne enote (zdaj upravne enote, ki izvajajo zgolj funkcijo izvrševanja zakonov, manjka pa jim nadzor nad izvrševanjem zakonov, naloge v razmerju do lokalne samouprave in pospeševalne naloge za razvoj teritorija na katerem delujejo), združitve teritorialnih funkcij državne uprave v en organizacijski mehanizem (ukinitev nepovezanih funkcionalnih okrajev na področju obrambe, financ, geodetske dejavnosti ipd.), končno pa je potrebno tudi povečati obseg teh teritorialnih enot državne uprave do ravni, ki zagotavlja koordinacijo vseh združenih funkcij in njihovo racionalno izvajanje. Idealni primer rešitve vseh teh zadev je prekrivanje novih »upravnih enot« s pokrajinami (Trpin 1998, 191-192).

⁵⁹ Šmidovnik (2001, 31) na tej točki opozarja na dvojno nevarnost pri prenosu nalog z upravnih enot na pokrajine. Prvič, na začetku ne more biti zadostnega zagotovila, da bodo pokrajine dovolj strokovno in učinkovito opravljale te naloge za državo, in drugič, množica upravnih nalog in s tem množica upravnih kadrov utegne pokrajine zasuti z državnimi nalogami in jim tako onemogočati izvajanje nalog kot samoupravne skupnosti. Prenos nalog z upravnih enot je sicer smiseln, vendar ob tehtnem premisleku za vsako nalogo posebej.

5.5.1 *Predloga Zakona o pokrajinah in Zakona o prenosu nalog v pristojnost pokrajin o pristojnostih bodočih pokrajin*

Zakon o pokrajinah (ZPok): Cilj uvedbe pokrajin je predvsem funkcionalna in fiskalna decentralizacija upravljanja v skladu z načelom subsidiarnosti, pri čemer naj bi pokrajine naloge iz svoje pristojnosti opravljale samostojno, v skladu z ustavo in zakoni, v korist svojih prebivalcev z načeli lokalne samouprave. ZPok (EPA: 1472-IV)⁶⁰ naj bi uredil *pravno sistemske sestavine pokrajine* v skladu z ustavnimi načeli lokalne samouprave in načeli, ki so v pravni red Republike Slovenije vgrajena z MELLIS.

Pravno sistemske sestavine pokrajinske samouprave so:

- *teritorialna* (členitev državnega teritorija na območja samoupravnih lokalnih skupnosti);
- *organizacijska* (opredelitev pravnega statusa pokrajine kot osebe javnega prava; ta ima pravico posedovati, pridobivati in razpolagati z vsemi vrstami premoženja ter je organizirana kot avtonomni teritorialni upravni sistem z lastnimi pristojnostmi in katerega naloge opravljajo prebivalci neposredno in po svojih neposredno voljenih predstavniških organih);
- *funkcionalna* (opredelitev lastnega delovnega področja pokrajine, pri čemer pristojni državni organi nadzorujejo le zakonitost dela njenih organov).

Osrednja vsebina predloga ZPok sta funkcionalna (ta se nanaša na naloge pokrajin) ter organizacijska (opredeljuje organe in način sprejemanja odločitev) sestavina pokrajinske samouprave.

Pokrajina naj bi tako v okviru svojih pristojnosti v korist svojega prebivalstva izvajala zadeve splošnega pomena, ki pospešujejo razvoj celotne pokrajine, v predlogu zakona opredeljene kot *lokalne zadeve širšega pomena* in *zadeve regionalnega pomena*. Lokalne zadeve širšega pomena so naloge, za katere je generalno pristojna pokrajina že na podlagi ustave, gre pa zlasti za področje zagotavljanja javnih služb pokrajinskega pomena ter nalog, ki so v zakonu določene kot naloge v pristojnosti samoupravnih

⁶⁰ Besedilo ZPok, ki je predmet obravnave diplomskega dela, je vlada sprejela na 122. redni seji dne 24.05.2007 (DZ ga je prejel 30.5.2007). Zakonodajni postopek se je zaradi prenehanja mandatne dobe DZ končal.

lokalnih skupnosti, torej ali občin ali pokrajine, a so po svoji naravi lokalne zadeve širšega pomena ker so skupne območjem več občin in presegajo njihove finančne zmožnosti. To vrsto nalog mora določiti z zakonom, ki razmejuje naloge pokrajin od nalog občin. Naloge regionalnega pomena po svoji naravi niso ne lokalnega pomena ne državnega pomena; so vmesnega – regionalnega pomena⁶¹. Predlog ZPok v 13. členu opredeljuje naslednje naloge regionalnega pomena:

1. *Regionalni razvoj*: določanje ciljev, zagotavljanje skladnega regionalnega razvoja in koherentnosti oblikovanja regionalnih razvojnih politik s Strategijo razvoja Slovenije, sprejem regionalnega razvojnega programa in ukrepov za njegovo izvajanje;
2. *Okolje in prostor*: sprejem prostorskih aktov in stanovanjskega programa regionalnega pomena, zagotavljanje sredstev za graditev, stanovanjska politika in ustanovitev regionalnega stanovanjskega sklada, zemljiška politika regionalnega pomena, sprejem programov varstva okolja, varstva naravnih vrednot in upravljanja voda, varstvo narave;
3. *Promet*: sprejem načrtov razvoja prometnega sistema v pokrajini in izvajanje programa ukrepov na področju cestnega prometa, gradnja in vzdrževanje pokrajinskih cest ter določanje prometne ureditve na teh cestah, izvajanje nalog preventive in vzgoje v cestnem prometu, urejanje plovbe na celinskih vodah;
4. *Gospodarstvo*: sprejem programov razvoja gospodarstva, načrtovanje in zagotavljanje izvajanja politike spodbujanja razvoja turizma in podjetništva, sprejem energetskega koncepta pokrajine in koordinacija lokalnih energetskih konceptov, izvajanje ukrepov uveljavljanja obnovljivih virov energije in učinkovite rabe energije;
5. *Kmetijstvo*: sodelovanje pri načrtovanju strukturne kmetijske politike in izvajanje ukrepov državnih pomoči, sodelovanje pri pripravi programa za razvoj podeželja in ribištva;
6. *Visoko šolstvo in razvoj*: sprejem programov razvoja visokega šolstva in raziskav regionalnega pomena;

⁶¹ V predlogu ZPNPPok, ki ga obravnavamo v nadaljevanju, lahko preberemo, da so lokalne zadeve širšega pomena lahko določene z zakonom in na njegovi podlagi s statutom pokrajine ali samo s statutom pokrajine, zadeve regionalnega pomena pa kot take določa zakon. V izvorno pristojnost pokrajin sodijo vse tiste trenutno državne naloge, ki služijo razvoju pokrajine in jih bo pokrajina tudi sposobna opravljati. Te naloge bi prenehale biti del državne pristojnosti in bi postale naloge pokrajine (decentralizacija), medtem ko prenesene državne naloge ostanejo v pristojnosti države (dekoncentracija).

7. *Vzgoja, izobraževanje in šport*: sprejem in izvajanje regionalnih programov razvoja šolstva in športa, ustanavljanje in financiranje zavodov na področju vzgoje, izobraževanja in športa;
8. *Zdravje*: sprejem in izvajanje programa zdravstvenega varstva, ustanavljanje (regionalne mreže) regionalnih javnih bolnišnic, sprejem programov preprečevanja uporabe prepovedanih drog in pomoči odvisnikom, zagotavljanje izvajanja ukrepov na področju javnega zdravja, usklajevanje nujne medicinske pomoči, zagotavljanje specialističnega zdravljenja, ustanovitev regionalnega sveta za zdravje in zavoda za zdravstveno varstvo;
9. *Delo, družina in socialno varstvo*: organizacija socialnovarstvenih storitev in programov s področja dela, družine in socialnega varstva (socialna preventiva, prva socialna pomoč, osebna pomoč in pomoč družini na domu, institucionalno varstvo odraslih s posebnimi potrebami in starejših oseb, storitev varstva, vodenja in zaposlovanja pod posebnimi pogoji, organizacija varstva otrok, prikrajšanih za normalno družinsko življenje, zagotavljanje svetovanja in pomoči posameznikom s težavami v duševnem zdravju, žrtvam nasilja, odraslim s posebnimi potrebami, osebam z različnimi oblikami zasvojenosti, storilcem kaznivih dejanj); ustanovitev (skupaj z državo) centra za socialno delo in zagotovitev pravice do izbire družinskega pomočnika;
10. *Kultura*: sprejem programa razvoja kulturnih dejavnosti in izvajanje ukrepov za zagotavljanje javnega interesa za kulturo, zagotavljanje nalog območnih knjižnic, regionalnih naloge sklada za kulturne dejavnosti in ustanovitev javnih zavodov na področju kulture (pokrajinski arhivi, muzeji in galerije, poklicna gledališča, restavratorska središča, zavod za upravljanje dediščine in spomenikov);
11. *Zaščita in reševanje*: sprejem programov in izvajanje ukrepov zaščite in reševanja, usmerjanje osebne in vzajemne zaščite z organiziranjem svetovalne službe, določanje posebnih ukrepov varstva pred požarom in razglašanje povečane požarne ogroženosti, organizacija, oprema in vodenje sil za zaščito, ocena ogroženosti zaradi naravnih in drugih nesreč, načrtovanje in izvajanje zaščite, reševanja in pomoči ob naravnih in drugih nesrečah, ocena škode, sprejem ukrepov za varstvo pred utopitvami;

Pokrajina tudi načrtuje in izvaja ukrepe za integracijo tujcev in beguncev, zagotavlja mrežo pomoči pri integraciji in ureja in opravlja druge naloge regionalnega pomena, ki se določijo z zakonom.

14. člen predloga zakona določa, da država z zakonom prenese pokrajinam v opravljanje posamezne *upravne naloge iz državne pristojnosti* (upravne zadeve upravnih enot pa tudi druge naloge iz državne pristojnosti), pri čemer lahko pokrajina pri opravljanju teh nalog sprejema predpise, ki imajo naravo upravnega izvršilnega predpisa ali predpisa s posamičnim učinkom.

Predlog tudi v skladu z načeli lokalne samouprave ureja razmerja med občinami in pokrajino, med državo in pokrajino ter medpokrajinsko sodelovanje.

Zakon o prenosu nalog v pristojnost pokrajin (ZPNPPok): Če okvirne naloge pokrajin določa krovni ZPok po področjih nalog, ki jih zdaj v skladu z veljavnimi področnimi zakoni opravlja bodisi država bodisi občine, pa je potrebno naloge pokrajin konkretno določiti in prenesti v pokrajinsko pristojnost s področnimi zakoni. Težava zakonske ureditve v tem pogledu je ta, da teh nalog in pristojnosti zakoni še ne določajo (ali določajo v omejenem obsegu), saj pokrajine še niso ustanovljene. Po drugi strani pa ni mogoče ustanoviti pokrajin, ne da bi bile vsaj v določenem obsegu zakonsko urejene njihove pristojnosti. Navedeno je razlog za spis predloga ZPNPPok (EPA: 1759-IV)⁶², ki bi določil naloge regionalnega pomena in lokalne zadeve širšega pomena, ki se prenašajo z države na pokrajine kot samoupravne lokalne skupnosti in predstavljajo decentralizacijo oblastnih funkcij. Načelno lahko opredelimo tri načine zakonske ureditve določitve pokrajinskih pristojnosti:

- ureditev v posebnem zakonu o določitvi nalog in pristojnosti pokrajine;
- splošna ureditev v Zakonu o pokrajinah, ki bi okvirno opredeljevala naloge pokrajine;
- splošna opredelitev nalog pokrajine v Zakonu o pokrajinah in v prehodnih ter končnih določbah tega zakona določitev vsaj nekaterih konkretnih nalog, kot jih določajo veljavni zakoni.

⁶² Besedilo ZPNPPok, ki je predmet obravnave diplomskega dela, je vlada sprejela na 164. redni seji dne 15.11.2007 (DZ ga je prejel 19.11.2007). Na 177. redni seji 10.7.2008 je Vlada RS sprejela besedilo ZPNPPok za 3. obravnavo, a se je zakonodajni postopek zaradi prenehanja mandatne dobe DZ končal (SVLR 2008).

Predlagani Zakon o pokrajinah predvideva kombiniran pristop, saj naj bi se s sprejemom zakona hkrati sprejel tudi poseben zakon, ki podrobno določa naloge in pristojnosti državnih organov oz. občin, ki se prenesejo v izvirno ali preneseno pristojnost pokrajin. Takšen zakon nomotehnično pomeni spremembe in dopolnitve posameznih področnih zakonov⁶³, kar pomeni (a) da posamezne z zakoni določene pristojnosti ministrstva ali drugega državnega organa postanejo pristojnosti pokrajinskih organov in (b) da so na novo opredeljene pristojnosti pokrajinskih organov z delitvijo med pokrajinami in državnimi organi (ko ni mogoče prenesti celotne pristojnosti državnih organov). Takšne pristojnosti pokrajin predstavljajo pravni izraz njenih nalog.

Predlog ZPNPPok torej podrobno opredeljuje pristojnosti pokrajin, ki izhajajo iz predloga ZPok.

5.6 Organi pokrajine

To področje mora (prav tako kot območja s sedeži, financiranje in pristojnosti) urediti poseben sistemski zakon (ZPok). Za organe pokrajine velja upoštevati načelo neposrednih volitev, ker je to v skladu z načeli lokalne samouprave. Zakon mora zajeti celoten mehanizem organov in sistema upravljanja pokrajine (Šmidovnik 2001, 31).

5.6.1 Predlogi Zakona o pokrajinah, Zakona o volitvah v pokrajinah in Zakona o volilnih enotah za volitve v prve pokrajinske svete o organih bodočih pokrajin

Zakon o pokrajinah (ZPok): Zgoraj obravnavani ZPok poleg opredelitve pristojnosti vzpostavlja tudi ključna pokrajinska organa – pokrajinski svet in predsednika in dopušča, da se z zakoni določijo še drugi pokrajinski organi (npr. pokrajinska volilna komisija z zakonom o volitvah v pokrajinski svet). Mandatna vprašanja pokrajinskih funkcionarjev, splošni in posamični akti pokrajine, varstvo lokalne samouprave, nadzor nad zakonitostjo dela organov pokrajine pa so vprašanja, pri katerih se je smiselno navezati na uporabo ureditve v zakonu, ki ureja lokalno samoupravo in ki velja za občinske organe⁶⁴.

⁶³ Spisek področnih zakonov, ki jih spreminja ZPNPPok v Prilogi D.

⁶⁴ Nadzor državnih organov nad zakonitostjo dela občinskih organov na podlagi ustave urejata ZLS in Zakon o državni upravi (ZDU). Pri nadzoru izvernih pristojnosti opravljajo državni organi nadzor zakonitosti predpisov in posamičnih upravnih aktov občin z opozarjanjem na nezakonitosti in

Najvišji organ odločanja pokrajine je *pokrajinski svet*, ki ga sestavljajo na svobodnih in tajnih volitvah ter na podlagi splošne in enake volilne pravice izvoljeni člani. Število članov v skladu z ZUPok določa statut pokrajine, med njimi pa je v narodno mešanih pokrajinah obvezna prisotnost članov predstavnikov italijanske oziroma madžarske narodne skupnosti. Sam postopek izvolitve je opredeljen v predlogu **Zakona o volitvah v pokrajinah (ZVPok)** (EPA: 1473-IV)⁶⁵, katerega cilj je postavitve sistema volitev v organ pokrajine, tj. pokrajinski svet. Področja, ki jih zakon ureja so volilna pravica, volilni sistem, volilni organi, splošne, predčasne in nadomestne volitve, kandidiranje, glasovanje in ugotavljanje volilnih izidov ter varstvo volilne pravice. Predlog temelji na načelnih lokalne samouprave, ki izhajajo iz ustavne ureditve v RS in načelih MELLs. Pri vprašanjih, ki v zakonu niso posebej urejena, se uporabljajo določbe Zakona v volitvah v državni zbor in Zakona o lokalnih volitvah.

Temeljna načela lokalne samouprave in lokalnih volitev so po predlogu naslednja:

- prebivalci odločajo o lokalnih javnih zadevah prek svetov samoupravnih lokalnih skupnosti;
- člane in članice svetov samoupravnih lokalnih skupnosti volijo volivci in volivke svobodno in tajno na podlagi neposredne, enake in splošne volilne pravice;
- pravico voliti in biti voljen za člana sveta samoupravne lokalne skupnosti, v kateri ima stalno prebivališče, ima vsak državljan in državljanica RS, ki je na dan glasovanja dopolnil oz. dopolnila 18 let starosti;
- državljan članice EU, ki ima na območju pokrajine stalno prebivališče, ima pravico voliti organe samoupravnih lokalnih skupnosti in biti izvoljen v svet;
- polnoletni tujec in tujka, ki imata stalno prebivališče v RS, imata pravico voliti organe samoupravnih lokalnih skupnosti;
- mandat organov pokrajine traja pet let;

predlaganjem uskladitev oz. odpravo nezakonitosti. Vlada lahko zahteva ustavosodno presojo, za odločanje o zakonitosti dokončnih posamičnih aktov iz izvirne pristojnosti občin pa je pristojno Upravno sodišče. Pri prenesenih nalogah pa opravljajo državni organi poleg nadzora zakonitosti dela občinskih organov tudi nadzor primernosti in strokovnosti opravljanja nalog (SVLR, 4-5).

⁶⁵ Besedilo ZVPok, ki je predmet obravnave diplomskega dela, je vlada sprejela na 122. redni seji dne 24.5.2007 (DZ ga je prejel 30.5.2007). Zakonodajni postopek se je zaradi prenehanja mandatne dobe DZ končal.

- število članov sveta samoupravne lokalne skupnosti določa njen statut v skladu z zakonom, ter da imata italijanska oz. madžarska narodna skupnost na narodnostno mešanih območjih, določenih z zakonom, v svetu najmanj po enega predstavnika oz. predstavnico;
- sveti samoupravnih lokalnih skupnosti imajo izvršilne organe, ki so jim odgovorni.

Obraavnani predlog ZVPok predvideva oblikovanje volilnih enot⁶⁶, kjer bi se zaradi proporcionalnega volilnega sistema volilo najmanj pet članov sveta (predstavniki italijanske in madžarske narodnostne skupnosti se volijo po večinskem načelu tako, da se glasuje o posameznih kandidatih). Prav tako je predviden preferenčni glas. Za razliko od volitev v občinske svete Zakon o volitvah v pokrajinah uveljavlja t.i. prohibitivno klavzulo, tj. volilni prag za udeležbo pri razdelitvi mandatov na ravni pokrajine. Ta prag je enak za vse pokrajine (ne glede na število članov pokrajinskega sveta) in je postavljen na 4 % vseh veljavnih glasov.

Kandidiranje v pokrajinski svet predvideno na dva načina:

- a) liste kandidatov določijo politične stranke v volilni enoti (v skladu z načeli lokalnih volitev in Zakona o političnih strankah)
- b) liste kandidatov določijo skupine volivcev s podpisovanjem (število potrebnih podpisov je 1 % vseh volivcev v volilni enoti, vendar ne več kot 3000 podpisov)

Liste kandidatov morajo biti oblikovane v skladu z načelom enakih možnosti med spoloma, kar pomeni, da mora vsakemu od spolov pripadati najmanj 40 % kandidatur, kandidati na prvi polovici kandidatne liste pa morajo biti razporejeni izmenično po spolu.

Volitve v pokrajinski svet v skladu s predlogom vodijo in izvajajo pokrajinske volilne komisije, volilne komisije volilnih enot, določene naloge pa opravijo občinske volilne komisije z območja pokrajine. Glasovanje na voliščih vodijo volilni odbori. Redne

⁶⁶ Za izvedbo prvih volitev v pokrajinske svete je bil pripravljen predlog **Zakona o volilnih enotah za volitve v prve pokrajinske svete (ZVEVPS)**, EPA: 1758-IV, katerega besedilo je Vlada RS sprejela na 146. redni seji dne 15. novembra 2007 (DZ ga je prejel 19.11.2007), zakonodajni postopek pa je bil zaradi prenehanja mandatne dobe DZ končan. ZVEVPS določa volilne enote v posamezni pokrajini. Določa njihovo število in območja ter število članov, ki se po posameznih volilnih enotah volijo na prvih volitvah v pokrajinske svete. Na nadaljnjih volitvah to področje lahko pokrajine samostojno urejajo. Osnovna enota za določitev volilnih enot je bila občina (z izjemo velikih mest).

volitve, ki jih razpiše predsednik DZ RS, so vsakih pet let, predčasne pa se izvedejo v kolikor hkrati odstopi večina članov pokrajinskega sveta pred potekom mandata.

ZPok poleg pokrajinskega sveta opredeljuje še naslednje organe pokrajin:

- Izvršilni organ pokrajinskega sveta je *predsednik pokrajine*, ki tudi predstavlja in zastopa pokrajino. Predsednika pokrajine izvoli pokrajinski svet izmed svojih članov in je poklicni funkcionar, njegova funkcija pa ni združljiva z opravljanjem druge funkcije v državnih in občinskih organih in z opravljanjem nalog javnega uslužbenca. Predsednik je tudi predstojnik pokrajinske uprave in odgovarja za njeno delo pokrajinskemu svetu.
- *Svet občin* je posvetovalni organ pokrajinskega sveta, sestavljajo pa ga župani občin z območja pokrajine. Če pokrajinski svet sprejme odločitev v nasprotju z njegovim mnenjem, lahko zahteva ponovno odločanje.
- Upravne naloge opravlja *pokrajinska uprava*, ki je organizirana v pokrajinskih upravnih organih po resornem načelu, glede na pokrajinske pristojnosti. Predstojništvo pokrajinske uprave je (po zgledu občinske ureditve) deljeno med predsednikom pokrajine (usmerjanje in nadzorstvo) ter direktorjem pokrajinske uprave. Slednji je uradnik na položaju, imenovan s strani predsednika pokrajine. Pokrajina naj bi zagotavljala izvajanje pokrajinskih javnih služb v oblikah, ki so urejene z zakonom (javni zavodi, javna podjetja, vlaganje kapitala v osebe zasebnega prava ali s podelitvijo koncesij).

5.7 Financiranje pokrajin

Pokrajine naj bi se financirale iz davkov, dajatev in pristojbin, pri čemer mora država pri zagotavljanju sredstev upoštevati:

- da se zagotavlja enakomeren gospodarski, kulturni in socialni razvoj,
- da se upoštevajo interesi države do pokrajin in občin,
- da se omogočata večja dostopnost ter decentralizacija upravnega odločanja in
- da se zagotavlja učinkovitost upravnega delovanja (Vlaj 2005, 37).

Financiranje mora določiti poseben sistemski zakon s konkretnimi določbami, da je lahko izvršljiv tudi v operativnem smislu. Zakon mora določiti vire financiranja pokrajin (bodisi so to viri, ki pripadajo pokrajini, ali pa viri, pri katerih so pokrajine

udeležene skupaj z državo in občinami). Določeno mora biti tudi premoženje pokrajin, saj mora imeti pokrajina pravico do lastnega (pokrajinskega) premoženja, s katerim samostojno gospodari (Šmidovnik 2001, 32).

5.7.1 Predloga Zakona o pokrajinah in Predlog Zakona o financiranju pokrajin o finančnih, materialnih in kadrovskih vidikih regionalizacije

Financiranja pokrajin se dotakne že **ZPok**, ki zagotavlja pokrajini *pravni status pravne osebe javnega prava ter premoženjsko in finančno avtonomijo*. To pomeni, da imajo pokrajine premoženje in lastne vire financiranja, s katerimi na podlagi pokrajinskega proračuna samostojno upravljajo. Lastni viri sredstev pokrajin za financiranje nalog iz izvirnega pokrajinskega delokroga bodo določeni kot deljeni ali odstopljeni davki, takse ali druge obvezne dajatve tako, da bodo po vrsti, namenu in obsegu ustrezali nalogam in pristojnostim, ki bodo prešle v izvirno pokrajinsko pristojnost. Z vidika financiranja je potrebno zagotoviti prenos sredstev skladno s prenosom nalog na pokrajine po načelu koneksitete, pri čemer se ne sme povečati obseg javnega financiranja; v skladu s tem je za začetek dela pokrajin predvideno začasno financiranje pokrajin iz državnega proračuna, da bi se zagotovili kadrovske, prostorske in drugi pogoji za začetek dela. Končna posledica ustanovitve pokrajin in prenosa nalog v pristojnost pokrajin pa naj bi bila zgolj prerazporeditev javnofinančnih prihodkov med državo, pokrajinami in občinami. Predlog ZPok tako predvideva prehod javnih uslužbencev iz organov državne uprave v pokrajinsko upravo za opravljanje prenesenih nalog (enako velja za uslužbenca, ki opravljajo naloge iz pristojnosti občine). Same prostore za delovanje pokrajin pa zagotovi država neposredno ali v sodelovanju z občino, v kateri je sedež pokrajine⁶⁷.

Zakon o financiranju pokrajin (ZFPok): V sklopu paketa pokrajinskih zakonov najdemo tudi predlog ZFPok⁶⁸, ki pokrajinam zagotavlja finančno avtonomijo z lastnimi viri financiranja, s katerimi na podlagi pokrajinskega proračuna samostojno upravljajo.

⁶⁷ Podobno je zapisano tudi v predlogu ZPNPPok, ker lahko preberemo, da so finančne posledice ZPNPPok predvidene v predlogu Zakona o financiranju pokrajin, ki prerazporeja javnofinančna sredstva med državo in lokalno samoupravo v sorazmerju z decentraliziranimi pristojnostmi. Poleg sta posledici predlaganega zakona tudi: (a) neodplačen prenos državnega stvarnega in finančnega premoženja, namenjenega opravljanju nalog iz pristojnosti pokrajin in (b) prevzem javnih uslužbencev.

⁶⁸ Besedilo ZFPok, EPA: 1474-IV, ki je predmet obravnave diplomskega dela, je vlada sprejela na 122. redni seji dne 24.5.2007 (DZ ga je prejel 30.5.2007). Na 177. redni seji je Vlada RS sprejela besedilo ZFPok za tretjo obravnavo, a se je zakonodajni postopek zaradi prenehanja mandatne dobe DZ končal.

Takšno finančno samostojnost opredeljuje tudi MELLs (11. člen). Finančni viri pokrajin morajo biti v sorazmerju z nalogami, ki jih določata ustava in zakon, ob enem pa morajo biti dovolj raznovrstni in prilagodljivi, da lahko, če je to praktično mogoče, sledijo dejanskemu gibanju stroškov opravljanja nalog pokrajin. Pri tem je potrebno šibkejše lokalne skupnosti (tj. pokrajine) zaščititi s postopki za finančno izravnavo, da bi se popravila neenaka porazdelitev možnih finančnih virov in finančnega bremena (takšni ukrepi ne smejo zmanjševati svobode odločanja lokalnih skupnosti na področju njihovih pristojnosti).

Če se pri uvedbi pokrajin in izvedbi funkcionalne decentralizacije upošteva načelo subsidiarnosti, potem je potrebno fiskalno decentralizacijo, ki sledi prenosu nalog iz državne v pokrajinsko pristojnost, izvesti v skladu z načelom koneksitete, torej določiti virov financiranja v sorazmerju s pokrajinskimi nalogami. V skladu z izhodišči in priporočili, ki sta jih podala CLRAE in Komite ministrov držav članic o finančnih virih lokalnih in regionalnih oblasti, mora sistem financiranja pokrajinam zagotoviti predviden znesek dohodkov, ki ustrezajo njihovim pristojnostim in jim omogočajo izvajanje lastne politike. Sistem mora zagotoviti, da pokrajine financirajo naloge iz izvirne pristojnosti predvsem z lastnimi prihodki, s katerimi lahko samostojno razpolagajo; ta lastni vir prihodkov je delež splošnih davkov določen z ustavo ali zakonom. Pokrajine morajo poleg tega imeti v skladu z zakonskimi mejami dostop do trga kapitala, kjer se lahko zadolžujejo za kritje investicij, če izkažejo sposobnost vračanja posojil iz lastnih prihodkov.

5.8 Državni svet ali zbor pokrajin

Izraz dvodomnost se v teoriji in politični praksi uporablja za označitev sestavljenosti predstavniškega telesa; predstavniško telo lahko predstavlja celotno skupnost (ljudstvo), v obliki posebnega predstavniškega telesa pa lahko predstavlja tudi le del take skupnosti (lokalne skupnosti, regije, stanovi, interesne skupine ipd.). V drugem primeru gre za predstavljanje posebnih družbenih interesov. Sodobne demokratične države se poslužujejo tako enodomnih kot dvodomnih parlamentov in težko je izluščiti pravilo, kdaj je kateri ustrezen. Lahko rečemo le, da je v naravi zvezne države praviloma dvodomen parlament, saj v tem primeru en dom predstavlja celotno državo, drugi pa posamezne federalne enote (Grad 1998, 160).

Drugi dom naj bi omejeval zaletavost prvega doma in omogočal bolj premišljene odločitve v parlamentu, skupni imenovalec ohranjanja drugega doma pa je ponekod tradicija, drugod pa strah pred totalitarno demokracijo. Obstaja pa tudi vrsta ugovorov pred drugim domom – ljudstvo lahko predstavlja le eno telo, sicer lahko upravičeno dvomimo, za katerega od dveh domov to v večji meri velja; drugi dom tudi lahko predstavlja blokado odločanja predstavniškega telesa pri čemer ni garancije za kvaliteto končnih odločitev, prav tako se drugi dom težko izogne strankarskemu vplivu (Grad 1998, 161).

Glede na položaj drugega doma lahko razdelimo dvodomne parlamente v dve skupini: popolna dvodomnost (prvi in drugi dom imata enak položaj) ter nepopolna dvodomnost (drugi dom je šibkejši oz. močnejši od prvega). Prvi primer je bolj značilen za federalne, drugi pa za unitarne države. Eno najpomembnejših vprašanj pri dvodomnosti je razreševanje spora med domovoma – če vedno zmaga prvi dom, ne moremo govoriti o popolni dvodomnosti (Grad 1998, 162-163). Primeri popolne dvodomnosti so npr. ZDA, Italija, Švica, nepopolno dvodomnost pa poznajo Združeno kraljestvo, Francija, Kanada, Nemčija, Avstrija, Hrvaška, Slovenija idr. (Kristan 1998, 175).

Zgodovinski izvor drugega doma je zelo različen, od ohranjanja tradicionalnega zastopstva fevdalne in cerkvene gospode v Lordski zbornici Velike Britanije (že od 14. stol.), zagotavljanja posebne vloge federalnih enot (senat ZDA, Bundesrat v Avstriji in Nemčiji), predstavljanja posebnih teritorialnih (Županijski dom na Hrvaškem, Senat v Italiji) ali funkcionalnih interesov (Senat na Bavarskem, Državni svet v Sloveniji) do zamisli o svetu modrecev, ki bi prispevali k kvaliteti zakonodajnih odločitev. Nekateri menijo, da dvodomnost ni primerna za majhne države, po drugi strani pa je ravno v majhnih državah kakovost zakonodajnih odločitev še bolj pomembna. Državni svet v Sloveniji ima tako nalogo preprečevati prenačljene in premalo premišljene reforme na podlagi svoje strokovnosti in preudarnosti ter možnosti delovanja izven strankarskih vidikov. Ribičič (1998, 15-16) zagovarja drugi dom kot sredstvo za doseganje višje kakovosti zakonodaje, pri čemer bi z regionalnega vidika to vlogo lahko prevzel *zbor pokrajin*. Ta bi bil oblika krepitev lokalnih in regionalnih interesov ter omejevanja moči partitokracije in bi nastopal kot nepopolni drugi dom, ki bi enakopravno z državnim zborom odločal le o vprašanjih, ki so posebnega pomena z vidika lokalnih ali regionalnih interesov. Uvedba zbora pokrajin bi pomenila boljše in enakomernejše

zastopanje lokalnih in regionalnih interesov, zaradi specifične narave dela pa bi se v njem razpravljalo o specifičnih regionalnih vprašanjih in ne na splošno. Ker bi bila vlada še naprej oblikovana v Državnem zboru in ne bi bila neposredno odgovorna zboru pokrajin, se na slednjem ne bi toliko čutili pritiski strank in vladajoče koalicije.

5.8.1 Državni svet

Državni svet je v ustavni hierarhiji državnih teles postavljen na drugo mesto (takoj za državnim zborom in pred predsednikom republike). Člani imajo enak status kod predstavniki DZ, le da funkcije ne opravljajo profesionalno (z izjemo predsednika DS). V skladu z ustavo (97. člen) lahko DS: (1) predlaga DZ sprejem zakonov, (2) daje DZ mnenje o vseh zadevah iz njegove pristojnosti, (3) -zahteva, da državni zbor pred razglasitvijo kakega zakona o njem še enkrat odloča (odložilni veto), (4) zahteva razpis referendum, (5) zahteva preiskavo o zadevah javnega pomena, (5) na zahtevo DZ mora državni svet izreči mnenje o posamezni zadevi. Sama sestava članov DS⁶⁹, ki se volijo posredno, izhaja iz potrebe predstavljanja interesov, ne pa iz upoštevanja interesov oz. direktiv političnih strank (Kristan 1998, 176-177).

Sedanja ureditev Državnega sveta je plod političnega kompromisa, ki združuje idejo o državnem svetu in poseben drugem domu kot predstavniku regionalnih interesov, zato je sestava nekoliko nenavadna (prevladujejo predstavniki lokalnih interesov). Tako oblikovan Državni svet ima zelo omejen vpliv na izvrševanje zakonodajne funkcije, ki jo sicer opravlja Državni zbor; s funkcionalnega vidika zato naš parlament uvrščamo med sisteme nepopolne dvodomnosti (Grad 1998, 167).

5.8.2 Zamisel o regionalnem drugem domu

Če je za uvedbo pokrajin potreben manjši poseg v ustavo, pa so za ustanovitev zbora pokrajin kot drugega parlamentarnega doma potrebne obsežnejše spremembe. Že pri pripravi osnutka ustave sta bili na mizi dve opciji regionalnega parlamentarnega doma:

⁶⁹ Državni svet šteje 40 članov, sestavljajo pa ga predstavniki petih interesnih skupin: (1) predstavniki lokalnih interesov – 22 članov, (2) predstavniki negospodarstva (zdravstvo, znanost, izobraževanje, socialno varstvo itd.) – 6 članov, (3) delodajalci – 4 člani, (4) delojemalci – 4 člani, (5) kmetje, obrtniki in samostojni poklici – 4 člani (Ustave RS, 96. čl.).

- a) Zamisel o nepopolnem drugem domu, ki bi enakopravno in s splošnim političnim predstavništvom soodločal o nekaterih zadevah, pomembnih z vidika lokalnih in regionalnih interesov. Takšna rešitev je primerljiva s sodobnimi parlamenti v Evropi.
- b) Zamisel o »pol-domu«, ki bi ga sestavljali iz regij izvoljeni poslanci. Slednji bi bili enakopravni drugim poslancem, v samostojen zbor pa bi se izločili, kadar bi bila na dnevnem redu vprašanja, pomembna za lokalne oz. regionalne skupnosti. Takšna rešitev omogoča poslancem, izvoljenim v regijam, sodelovanje pri odločanju o vseh vprašanjih in ne le tistih, ki so posebnega pomena za pokrajine.

Morebitna sprememba vloge drugega parlamentarnega doma v zbor pokrajin bi morala na drugačen način urediti zastopstvo funkcionalnih interesov, ki imajo danes prostor v državnem svetu. Ena izmed opcij je ta, da bi se socialno-ekonomske interesi uveljavljali v ekonomsko-socialnem svetu. Nasprotniki takšne ureditve rešitev vidijo v krepitvi položaja in pristojnosti državnega sveta, ki bi drugačen pomen dobil tudi z izvolitvijo predstavnikov regionalnih interesov (Ribičič 1998, 23).

Uresničitev ideje o drugem domu, ki bi zastopal regionalne interese, ima za predpostavko nadomestitev Državnega sveta. Soobstoj dveh nepopolnih domov parlamenta ob Državnem zboru namreč ni v duhu slovenske ustave. Državni svet zaradi svojega lokalno-funkcionalnega zastopstva ne more zastopati tudi regionalnih interesov; regionalni interesi pa se v predstavniškem telesu lahko izražajo šele potem, ko je država tudi regionalno organizirana. Morebitna uvedba zbora regij bi zahtevala precej ustavnih sprememb in jasno ter podrobno opredelitev položaja, pristojnosti in razmerja do DZ (Grad 1998, 169).

Ustanovitev zbora pokrajin kot drugega doma, ki enakopravno z državnim zborom odloča o financiranju lokalnih potreb, urejanju prostora, varstvu okolja, varstvu naravne in kulturne dediščine, enakomernem regionalnem razvoju in drugih razvojnih vprašanjih ipd., bi zagotovila enakomernejšo teritorialno zastopanost, večji vpliv lokalnih in regionalnih interesov in potreb, enakomernejši regionalni razvoj in omejila centralistične težnje (Ribičič 1998, 31). Aktualna vloga državnega sveta v razmerju do državnega zbora je namreč podrejena in podcenjena. Zbor pokrajin bi lahko tudi uravnotežil razpravo o nujnosti večinskega volilnega sistema, saj bi omogočil sintezo prednosti proporcionalnega (za državni zbor) in večinskega (za zbor pokrajin).

5.8.3 Oblikovanje in volitve regionalnega drugega doma

Prvo vprašanje, ki se pojavi pri oblikovanju zbora regij je vprašanje paritetne (vsaka pokrajina enako) ali proporcionalne (glede na število prebivalcev) regionalne zastopanosti. Pri upoštevanju paritetnega načela se razume regije kot enake (enako pristojnosti in razmerje do državne oblasti); paritetno načelo je pogostejše v federacijah, vendar pa zvezne enote nimajo iste vloge kot regije v unitarnih državah. Tako se za regije (pa vse pogosteje tudi za zvezne enote) najpogosteje upošteva načelo proporcionalnega zastopstva, ki je ponekod korigirano z elementi paritete; takšna ureditev je smiselna tudi pri nas (Grad 1998, 169-170).

Vežano na načelo predstavništva se odpira tudi vprašanje volitev – te so lahko posredne ali neposredne. Ker gre za posebne interese, je vloga strank zmanjšana, to pa napeljuje na posredne volitve drugega doma (preko predstavniških teles v regijah ali preko posebnega volilnega telesa, ki ga sestavljajo predstavniki občin in drugih lokalnih skupnosti). V vsakem primeru (neposredne ali posredne volitve) je potrebno doreči tudi problem volilnega sistema. Grad (1998, 170) ugotavlja, da bi morali slediti proporcionalnemu sistemu na državni ravni, ki pa bi ga zaradi večje ali manjše personalizacije volitev lahko kombinirali z večinskim.

5.8.4 Pristojnosti regionalnega drugega doma in razmerje do prvega doma

Regionalni drugi dom naj bi bil korektiv odločitvam prvega doma, pri čemer drugi dom skoraj nikoli ni enakopraven (če je enakopraven pri zakonodajnem postopku, pa to ne velja za odgovornost vlade). V slovenskem primeru zato velja upoštevati načelo, da vlada ne odgovarja drugemu domu. Z vidika zakonodajne funkcije pa je možno več rešitev, ki se sučejo okoli vprašanja, ali lahko drugi dom odloča o vseh zakonih, ki jih sprejema DZ, ali samo o specifičnih; pri tem so pomembna sredstva, ki jih ima na voljo regionalni dom. Možne so različne kombinacije, od enakopravnega odločanja⁷⁰, odločanja o specifičnih zakonih, do slabšega vpliva na zakonodajni postopek, kot ga ima sedaj Državni svet (odložilni veto, mnenja, zakonodajna iniciativa in zahteva za razpis zakonodajnega referenduma); možne so različne kombinacije vseh teh principov.

⁷⁰ Tu se pojavi vprašanje konflikta med domovoma. Če o istem vprašanju odločita različno, lahko prevzame odločanje le prvi dom, ali pa skupna seja obeh domov, na kateri ima prvi dom večino (Grad 1998, 171).

Doreči je potrebno tudi nadzorno (zahteva za preiskavo ali pravica do lastne preiskave) in volilno funkcijo (volitve najvišjih funkcionarjev v državi) regionalnega doma; za izvajanje volilne funkcije se regionalni dom ne zdi najboljša rešitev (Grad 1998, 172).

6 IZBRANE EVROPSKE UREDITVE Z VIDIKA REGIONALIZACIJE (Mojca Rupert)

V skladu s teorijo oblik državnih ureditev so v EU federalno organizirane države Belgija, Nemčija in Avstrija, štiri države pa imajo nivo regionalnega vladanja, ki je določen v nacionalnih ustavnih listinah (Italija, Španija, Portugalska in Finska). Slednje niso federacije, saj se regionalne teritorialne enote ne obravnavajo kot integralni del federalnega ali nacionalnega nivoja. Ostale države so urejene unitarno ali regionalno (Bačlija in Brezovšek 2006, 410). V EU imajo večje države hierarhično bolj razvejano upravno sestavo (Francija in Nemčija šest, Italija pet stopenj) kot manjše države, ki imajo eno do dve stopnji manj (Haček 2005, 89). Včasih je proces regionalizacije zelo podoben federalizmu, kot npr. v Španiji in Italiji. Drugod gre za skromnejšo kategorijo decentralizacije, npr. v Franciji (Čokert 1999, 267).

6.1 Francoska republika⁷¹

Francija je demokratična država s predsedniškim sistemom, kjer se oblast deli na izvršilno (delita si jo predsednik republike in ministrski predsednik), zakonodajno (izvaja jo dvodomni parlament) in pravosodno. Za ureditev lokalne samouprave sta značilni večplastnost upravnih ravni in številčnost lokalnih skupnosti. Od decentralizacije dalje obstajajo tri ravni lokalnih skupnosti, ki v celoti samostojno opravljajo pooblastila. Najmanjši upravni del predstavlja občina (ta je tudi najstarejša). Departma kot širša teritorialna raven je nastal z revolucijo, pokrajina pa je najnovejša struktura francoske lokalne uprave, ki je nastala po vrsti zakonov o decentralizaciji leta 1986. Prefekt (vodja pokrajine oz. departmaja) je edini nosilec zakonite državne oblasti na ozemlju, ki ga upravlja, in zastopa predsednika vlade in vsakega od ministrov. Na lokalni ravni je vodja vseh služb, ki so decentralizirane od države. Ima vlogo poroka za spoštovanje zakonov pa tudi svetovalno vlogo in vlogo arbitra ter solidarnostno in

⁷¹ V nadaljevanju besedila uporabljamo poenostavljeno ime, tj. Francija.

podporno vlogo pri lokalnih projektih (Vlaj 1998b, 146). Po ustavi ima prefekt administrativni nadzor nad lokalnimi skupnostmi (Svet Evrope 1998, 63).

Razvoj v Franciji je šel v smeri unitarne, centralizirane države; v srednjem veku se je to očitno izražalo v krepitvi monarhije in z omejevanjem aristokracije ter neodvisnosti mest in provinc. Šele francoska revolucija je prinesla tudi lokalno revolucijo z ustanovitvijo 44.000 komun, ki so bile enake pred zakonom (leta 1789). Komune so vodili sveti, izvoljeni od prebivalcev. Komune so po eni strani postajale skupnosti državljanov in okvir meščanskega življenja, na drugi strani pa je centralna kraljeva vlada vzpostavila sistem departmajev (ustava leta 1791), ki so bili podrejeni izvršilni oblasti (Vlaj 1998b, 146).

Tretja republika je temeljila na zgodovinskem kompromisu med srednjimi razredi in kmečkim stanom, povezanih s prebivalci vasi in majhnih mest. Župan je postal ključna figura v lokalni politiki in ima tak položaj še danes. Prvo cesarstvo je sicer centralizirano obliko oblasti razširilo vse do lokalne ravni in popolno oblast podelilo Napoleonu. Departmaji so postali esencialni za teritorialno organizacijo državnih služb. Koncept decentralizacije pa se je končno ponovno uveljavil z obdobjem restavracije in je bil razumljen kot kampanja za vrnitev izgubljenih pristojnosti aristokracije (Vlaj 1998b, 148). Uveljavitev politične demokracije v Tretji republiki je spremenila temelje in dinamiko decentralizacije. Centralna oblast je sicer še obvladovala lokalne zadeve, vendar je splošna volilna pravica lokalnim predstavnikom dala enako stopnjo legitimnosti kot jo je prefektom dajala državna avtoriteta. Napoleonov hierarhični sistem se je postopoma spremenil v sistem, v katerem se moč deli med lokalno izvoljene predstavnike ter lokalne predstavnike centralne oblasti. Decentralizacija, ki je bila v 19. stol. samo prilagojena oblika centralne vlade, je postala ob koncu Tretje republike eden od elementov demokratičnega sistema vladanja (Svet Evrope 1998, 58).

Ustavi iz let 1946 in 1958 sta nadaljevali ta razvoj (prekinil ga je le Vichy režim); lokalne skupnosti so tako postale samoupravne skupnosti, ki jim pogoje delovanja predpisuje zakon. Dokončna izpeljava decentralizacije pa se je začela z letom 1982

(Svet Evrope 1998, 58), ko so se začeli uveljavljati zakoni o decentralizaciji⁷², katerih namen je bil:

- odprava varstva države in prenos oblasti na župane, predsednike splošnih in pokrajinskih svetov;
- prenos pristojnosti iz države na lokalne skupnosti (hkrati s prenosom sredstev in kadrov);
- preoblikovanje pokrajin iz javnih ustanov v samostojne polnopravne lokalne skupnosti (tako kot so departmaji in občine);
- pravosodna in finančna samouprava lokalnih skupnosti ter popolna odsotnost hierarhije in nadzora nad njimi;
- vzpostavitev statusa javnih uslužbencev na lokalni ravni (Vlaj 1998b, 148).

Reforma v smeri decentralizacije je torej prenesla pristojnosti države na lokalne skupnosti (osnova za to je po eni strani »klavzula splošne pristojnosti«, po drugi strani področni zakoni, ki jim za določena področja podeljujejo pristojnost). Vendar pa zrcaljenje tega koncepta na vse upravne tire pokaže, da samoupravne skupnosti nimajo splošne pristojnosti odločanja o vseh zadevah; francosko javno pravo namreč ločuje koncept samoupravne skupnosti in koncept javne korporacije – prva ima splošno pristojnost in lahko odloča o vsem, druga pa temelji na principu specializacije in lahko deluje le v mejah specifičnih pristojnosti, ki so določene v ustanovitvenem dokumentu. Javna korporacija je tudi vedno odvisna in pod nadzorom višjega telesa (bodisi državne ali lokalne avtoritete) (Svet Evrope 1998, 60-61).

Pred decentralizacijo je o vsem odločal prefekt, od decentralizacije dalje pa v Franciji poznajo tri ravni lokalnih skupnosti, ki povsem samostojno izvajajo svoja pooblastila: na lokalnem nivoju so to občine (36.778), na vmesnem departmaji (100; 96 kopenskih in 4 čezmorskih⁷³) in na regionalnem regije (26; 22 kopenskih in 4 čezmorskih). Poznajo različne oblike združevanja občin iz različnih namenov (večnamenski sindikat občin), obstaja pa tudi zveza departmajev, zveza županov in zveza predsednikov regij. Lokalna poraba (ta znaša približno 10 % BDP) se med lokalne skupnosti deli takole: 60

⁷² Centralizem se je odražal predvsem v kontroli, ki so jo izvajali prefekti, v tehničnem in finančnem nadzoru države in prektorski vlogi v izvajanju odločitev skupščine in regionalnih svetov (Svet Evrope 1998, 63).

⁷³ Marca 2009 se je 4 obstoječim prekomorskim departmajem (Guadeloupe, Martinique, Guyane in Reunion) Franciji po opravljenem referendumu priključil otok Mayotte, nekdanja t.i. francoska čezmorska skupnost, ki bo z letom 2011 postal polnopravni francoski departma (in regija) (STA 2009).

% občine, 32 % departmaji in 8 % regije (Vlaj 1998b, 149), kar se odraža tudi na precej manjši kadrovski moči regij v primerjavi z departmaji (CEMR 2009b, Svet Evrope 1998, 66).

Francoske regije so nastale umetno kot okvir za izvajanje vladnih regionalnih projektov; le redke, kot denimo Bretagne in Alsace, odsevajo tradicionalni regionalni vzorec. Regije tudi nikdar niso predstavljale okvirov za pomembnejša lokalna politična gibanja (z izjemo Korzike, ki ima tudi poseben neodvisen status). Šele z reformo leta 1982 so regije zares postale lokalne oblasti (CEMR 2009b, Svet Evrope 1998, 58).

Investicijska funkcija je bila vedno povezana s francoskim konceptom regij. Izum regije kot lokalne skupnosti je kmalu prinesel njeno pristojnost na področju davkov, s čimer se je pospešila rast regionalnih odhodkov na področju investicij. V celotni porabi regije zavzemajo investicije kar dve tretjini, nanašajo pa se na različna polja pristojnosti, kot je šolstvo (investicije v liceje), transport in telekomunikacije, gospodarske aktivnosti, usposabljanje in urbano planiranje in nastanitve. S takšnimi finančnimi transferji regije izvajajo svoje politike in vplivajo na potrošnjo in politike ostalih lokalnih skupnosti. Ta vpliv je seveda omejen z omejenimi sredstvi, ki jih imajo regije na razpolago v primerjavi z občinami ali departmaji (Svet Evrope 1998, 72).

Regije imajo širok manevrski prostor za koriščenje svojih virov. Skoraj polovica virov prihaja iz neposrednih davčnih prejemkov, katerih višino določajo regije same (stopnje davkov so sicer v primerjavi z občinami oz. departmaji nizke). Drugo polovico prihodkov prinašajo neposredni davki (Svet Evrope 1998, 73).

Finančna avtonomija regij je torej zagotovljena, vendar pa ne obstaja mehanizem uravnavanja virov med lokalnimi skupnostmi iste ravni ter med različnimi ravnmi letih. Francoski sistem lokalnih financ namreč na mesto uravnavanja neenakosti v virih postavlja državo. Obstaja denimo sklad za uravnavanje regionalnih neenakosti, ki regijam z izravnavo na osnovi izračuna fiskalnega potenciala per capita oz. na kvadratni kilometer dodeluje sredstva. Podoben princip je lahko uveljavljen tudi za izenačevanje neenakosti med občinami znotraj posamezne regije. Postopki za uravnavanje razlik med posameznimi lokalnimi skupnostmi je tudi naloga posameznih ministrstev, ki pa imajo na razpolago relativno skromne sklade za izravnavanje. Za izravnavanje neenakosti

francoske lokalne skupnosti izkoriščajo tudi črpanje sredstev iz evropskih strukturnih skladov (Svet Evrope 1998, 74-75).

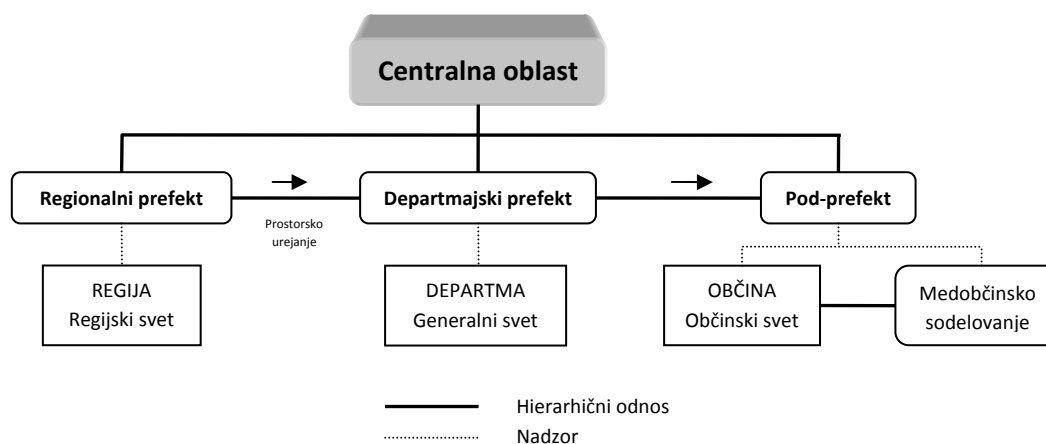
Posebnost francoskega sistema je tudi devolucija državnih nalog (tj. izvajanje nalog države na decentraliziranih lokalnih oblasteh). Devolucija je postala ključna za izvajanje državnih služb, za te naloge pa so odgovorni prefekti kot vladni predstavniki v pokrajinah in departmajih (Svet Evrope 1998, 59).

Francoski sistem lokalne samouprave izključuje vsakršno odvisnost (ustavno ali funkcijsko) ene lokalne skupnosti od druge. Sistem torej ni hierarhičen, ampak koncentričen. Regija tako denimo lahko stopi v interakcijo z drugimi enotami lokalne samouprave, vendar pri tem ne sme kršiti načela samoupravljanja teh enot⁷⁴. Ta princip pa ni vedno spoštovan, kar velja predvsem za področja deljenih pristojnosti med različne ravni lokalne samouprave (izobraževanje, nastanitev, mestna in socialna politika); na teh področjih še vedno prevladuje država (Svet Evrope 1998, 63-64). Od vseh ravni lokalne samouprave pa je regija edina, ki uživa nespecificirane pravne pristojnosti, tj. njene pristojnosti so na določenih področjih izredno široko zastavljene in tu lahko sodeluje z državo ali drugimi lokalnimi skupnostmi (gospodarstvo, socialna varnost, zdravstvo, kultura, znanost in razvoj, ...), vendar je po drugi strani omejena na področju regulative (pomembnejša je njihova vloga na segmentu izvajanja nacionalne zakonodaje in postavljanja strateških planov na teh področjih) (Svet Evrope 1998, 68, 69).

Poseben segment sodelovanja države in lokalnih skupnosti so pogodbeni odnosi – navedeni akterji lahko namreč med seboj sklepajo zavezujoče pravne akte, s katerimi izvajajo svoje naloge neovirajoč kompetence vpletenih strani. Takšnih dogovorov posamezne lokalne skupnosti seveda ne morejo presojeti in tolmačiti po svoje, zato ima Francija razvit sistem upravnih sodišč, ki presojujejo v primeru sporov (Svet Evrope 1998, 70).

⁷⁴ Izjema so nekatere regije s posebnim statusom, ki jim sistem v nekaterim točkam daje prioriteto, ter področje neposrednih finančnih pomoči za gospodarski razvoj, kjer prav tako dominira regija. Regije lahko pridobijo bodisi posebne kompetence na škodo ostalih lokalnih skupnosti, ali pa z regulatormi omejitvami za slednje. Primer je regija Ile de France, ki jo pretežno pokriva pariško metropolitansko območje; ta regija je pristojna za sprejem splošnega prostorskega plana (v sodelovanju z državo), ki ga morajo upoštevati vse vključene občine. Posebnost francoskega sistema so tudi prekomorski departmaji ter Korzika, ki ima poseben status zaradi specifične kulturne identitete (Svet Evrope 1998, 63-78).

Slika 6.1: Administrativna členitev Francije



Vir: Svet Evrope (1998, 59).

Regija v Franciji je postala lokalna oblast že leta 1972, toda šele z reformo leta 1982 so bili na splošnih volitvah izvoljeni prvi regijski sveti. V tem oziru so regije enake občinam in departmajem, vendar pa za razliko od slednjih izhajajo prej iz zakonov kot ustave. So torej samoupravne avtoritete, ki pa so ob enem sestavni del unitarne države, ki temelji na ustavni garanciji o nedeljivosti republike⁷⁵. Suverenost v Franciji že od revolucije dalje leži na ljudstvu kot celoti in ne na njenih sestavnih delih. Takšna zasnova državnosti pa sama po sebi onemogoča razumevanje regionalizacije v smislu federalizacije (Svet Evrope 1998, 60).

Volitve v francoske regije se odvijajo na osnovi proporcionalnega predstavništva, ki temelji na departmajih; tudi politične stranke se organizirajo znotraj departmajev. Predstavniki regijskega sveta se tako delijo po departmajski pripadnosti, pri čemer dvojni mandat (regijski svetnik in svetnik v departmajskem splošnem svetu oz. župan) ni redkost in je vloga regijskega svetnika podrejena drugi vlogi (Svet Evrope 1998, 60). Francoski parlament (Parlement) je sestavljen iz dveh zbornic: Narodne skupščine (Assemblée nationale) in Senata (Senate). Senat je stopil na mesto prejšnjega sveta republike, vendar z dosti obsežnejšimi pristojnostmi, ki mu dajejo v zakonodaji skoraj enakopraven položaj z Narodno skupščino. Vendar so pravice zbornic zelo utesnjene,

⁷⁵ Ne glede na ustavno določilo o nedeljivosti republike in enotnosti pravnega sistema pa v Franciji poznajo številne lokalne skupnosti, ki so v zgodovinskem razvoju ohranile ali pridobile svoje posebne značilnosti (denimo departmaji vrnjeni Franciji leta 1919 so obdržali značilnosti nemškega prava, prekomorski departmaji s situacijsko pogojenimi značilnostmi, Korzika s svojim posebnim statusom, večja francoska mesta, ki imajo voljene svete distriktov, predvsem Pariz, ki je tako departma kot občina itd.) (Svet Evrope 1998, 63).

ker je parlament docela izgubil svoj prejšnji odločilni politični pomen, saj so mu komaj še ostale z Ustavo zelo omejene možnosti za zaviranje vladnih ukrepov v točno določenih primerih po komplicirani proceduri, tako da je resnično vodstvo zunanje in notranje državne politike docela prešlo v roke predsednika republike in od njega odvisne vlade.

Francoski Senat je eden močnejših drugih domov v svetovnem merilu. Ima vlogo predstavništva teritorialnih enot republike, saj predstavlja francoske regije, departmaje in občine. Senat je varuh interesov lokalnih avtonomij, kar se kaže v njegovi zakonodajni in nadzorni vlogi. Po večletni tradiciji je Senat prevzel vlogo doma lokalnih oblasti. Senat je bil zasnovan kot predstavništvo teritorialnih skupnosti republike (iz departmajev in občin) tudi že v tretji in četrti republiki.

Da Senat dejansko predstavlja francoske teritorije, je razvidno tudi iz njegovega članstva. Senator ni izvoljen predstavnik lokalnih skupnosti, ampak je izbran s strani izvoljenih predstavnikov lokalnih skupnosti. Številni člani Senata so izvoljeni predstavniki lokalnih skupnosti in tam opravljajo svoje funkcije. Slednje je npr. v letu 1993 veljalo kar za devet desetih članov Senata. V senatu je bilo 171 županov, 66 občinskih svetnikov, 34 predsednikov občinskih svetov, 124 departmajskih svetnikov in 32 regionalnih svetnikov.

Prav zaradi vloge Senata je francoski parlamentarni sistem uspešen. Senat nima enakih pristojnosti kot Narodna skupščina, ampak je v primerjavi z njo rahlo šibkejši. To je tudi razumljivo, saj ni neposredno voljen kot Narodna skupščina. Vendar pa ta način izvolitve daje Senatu zadostno demokratično podlago, da lahko neenakopravno sodeluje v zakonodajnem postopku s prvim domom in nadzoruje delo Vlade. Poleg tega je francoski Senat nastal leta 1875, ko je bila Francija močno centralizirana država, tako da je francoski Senat postal ena izmed pomembnih ustavnih institucij, ki je jačala moč regionalnih oblasti.

Senat je torej voljen na posreden način. Način izvolitve določajo posebni organski zakoni. Ustava je glede določitve načina izvolitve zelo skopa. Senat ima 321 članov, od tega jih 309 predstavlja lokalne oblasti, 12 pa francoske izseljence. Izmed 309 predstavnikov lokalnih oblasti, jih 304 predstavlja metropolitanske (296 članov) in

prekomorske (osem članov) francoske departmaje, trije člani predstavljajo prekomorska ozemlja (npr. Nova Kaledonija, Francoska Polinezija), po enega predstavnika imata Mayotte in Saint-Pierre-et-Miquelon, lokalni avtonomiji s posebnim statusom. Teh ducat članov torej predstavlja dva milijona francoskih državljanov, ki živijo v tujini. V Franciji poteka tudi reforma volilnega sistema v francoski senat, saj prebivalci Francije zaradi zastarelosti sistema, spremembe demografskih gibanj, niso enakopravno zastopani v Senatu (več predstavnikov imajo pokrajinska področja Francije, manj pa velika mesta). Ustavno sodišče, ki se ukvarja s to reformo, je predlagalo ustrezno povečanje števila članov Senata od 321 članov do 346 članov v letu 2010, kar je parlament tudi uredil z zakonom. To povečanje bo potekalo postopoma, z reformo v juliju 2003 je bilo odločeno, da se število senatorjev z volitvami v letu 2004 poveča na 331 ter z volitvami v letu 2007 na 341. Pasivna volilna pravica v Senatu je znašala 35 let, z reformo v juliju 2003 pa se je le-ta znižala na 30 let. V letu 2010, ko bo imel Senat 346 članov, bo največja sprememba v številu predstavnikov francoskih departmajev, saj se bo njihovo število povečalo na 326 (317 predstavnikov metropolitanskih in devet predstavnikov prekomorskih departmajev). Prekomorska ozemlja bodo imela pet članov Senata, od tega Nova Kaledonija dva člana, Francoska Polinezija pa tri člane. Dodatnega člana bo pridobila tudi Mayotte, Saint- Pierre-et-Miquelon pa bo ostala pri enem senatorju, prav tako bodo tudi francoski izseljenci ohranili 12 članov Senata.

Senat je torej voljen posredno; volitve se opravljajo v vsakem departmaju posebej. Število senatorjev je odvisno od števila prebivalcev departmaja, vendar ima vsak departma najmanj enega senatorja in največ dvanajst (departma z največ prebivalci). Svetnike volijo volilni kolegiji, ki skupno štejejo okoli 145.000 oseb. Kolegij je sestavljen iz poslancev prvega doma, ki so bili izvoljeni v posameznem departmaju, članov departmajskih (regionalnih in generalnih) svetov in delegatov občinskih svetov. Delegati občine se določajo po posebnem sistemu. V tem primeru so Francija in ozemlja, v katerih se volijo francoski senatorji, razdeljeni na 108 volilnih okrožij. Število elektorjev v vsakem okrožju je odvisno od števila prebivalcev občine. Občine z manj kot 9.000 prebivalci imajo v departmajskem volilnem kolegiju od enega do 15 odposlancev, občine od 9.000 do 30.000 pošljejo v volilni kolegij celoten občinski svet. Največje občine, ki imajo več kot 30.000 prebivalcev, pa volijo še dodatnega elektorja na vsakih nadaljnjih 1.000 prebivalcev. Delegati občinskih svetov predstavljajo skoraj celotno elektorsko telo, skoraj 96 % volilnega kolegija.

Poleg tega se problem boljše zastopanosti ruralnega predela Francije še poudarja s kombinacijo volilnih sistemov. Za volitve se namreč uporabljata različna volilna sistema. Dvokrožni večinski volilni sistem (sistem absolutne večine) se uporablja v departmajih, ki volijo od enega do treh članov senata. Na ta način se voli skoraj tretjino Senata, 97 članov. Proporcionalni volilni sistem po pravilu največjega povprečja pa se uporablja v departmajih, ki volijo štiri ali več članov Senata. Na ta način se volita več kot dve tretjini senatorjev, 224 članov. To pomeni, da se v manjših občinah uporablja večinski volilni sistem, ki omogoča večini izvolitev vseh delegatov, v večjih občinah pa se uporablja proporcionalni sistem, ki omogoča političnim manjšinam, da izvolijo svoje delegate.

Mandatno dobo prav tako določajo posebni organski zakoni. Za senatorje je določena šestletna mandatna doba, tako da se polovica senatorjev voli vsake tri leta. Do reforme v juliju 2003 se je imel Senat enako kot v tretji francoski republiki devetletno mandatno dobo, ena tretjina Senata pa se je obnovila vsaka tri leta. Francoski departmaji in prekomorska ozemlja so bili v ta namen po abecednem vrstnem redu razvrščeni v skupine A, B in C. Vsaka skupina se je volila na tri leta, z reformo pa se postopoma prehaja na šestletni mandat z razdelitvijo departmajev na dve skupini. Na skupino 1 s 170-imi člani in na skupino 2 s 176-imi člani Senata. Vsaka od njih se bo volila na tri leta. Senatorji, ki so bili v skupini A izvoljeni leta 1998, se jim mandat izteče leta 2007 in se bodo po tem mandatu volili na šest let (skupina 2). Senatorji, ki so predstavljali nekdanjo B skupino in so bili izvoljeni leta 2001, se jim mandat izteče leta 2010 in bodo potem voljeni na šest let (skupina 1). Skupina C, ki se je volila leta 2004, pa se bo razdelila na dva dela, nekaterim bo potekel mandat leta 2010, drugim pa 2013. Torej po letu 2013 bo mandat vseh senatorjev šest let.

Predsednik Senata je izvoljen po vsaki delni obnovitvi senata. To pomeni, da se voli vsaka tri leta. Njegova naloga je predstavljati zgornji dom in predsedovati sejam Senata. Ustava mu daje pomembne privilegije: predsednik republike se mora z njim posvetovati preden razpusti Narodno skupščino oziroma preden razglasi izredno stanje. Predsednik Senata opravlja določena imenovanja, od katerih je najpomembnejše imenovanje treh od devetih članov ustavnega sveta (Conseil constitutionnel). Njegova ustavno zagotovljena naloga, da nadomešča predsednika republike, ga postavlja na drugo

najpomembnejše mesto v državi. To se je v praksi zgodilo že večkrat, npr. v letu 1969, ko je odstopil predsednik republike Charles de Gaulle in ko je pet let kasneje umrl predsednik Georges Pompidou. V skladu s strogo določenim protokolom mu pripada mesto takoj za Predsednikom republike in ministrskim predsednikom. Še vedno pa je njegova funkcija pred predsednikom Narodne skupščine in to kljub temu, da slednji predseduje prvemu domu, ki je močnejši dom parlamenta, ki lahko dokončno odloči o vsebini zakona (Državni svet 2007).

Francoska lokalna samouprava je neodvisna v upravljanju lokalnih zadev, a deluje pod pogoji, ki jih predpisuje zakon. Kompetence zakonodajalca na tem področju zajemajo sistem volitev lokalnih svetov, osnovne principe samoupravljanja v lokalnih skupnostih, njihove kompetence in vire. To velja za občine, departmaje in pokrajine, pri čemer so slednje še obstojno odvisne od zakonodajalca, saj so z zakonom tudi ustanovljene (Svet Evrope 1998, 60).

Francoska občina je pristojna za socialno varstvo, izobraževanje (vrtci in osnovne šole), gospodarstvo in lokalni razvoj (neposredna dopolnilna pomoč, posredna pomoč), promet (mestni promet, žičnice), kulturo (arhivi, mestni muzeji, knjižnice, konservatoriji), urbanizem (zazidalni načrti, lokacijska dovoljenja skupaj z gradbenimi), okolje (vodovod, kanalizacija, zbiranje in predelava odpadkov), ceste (občinske in podeželske ceste), pristanišča in vodne poti (turistična pristanišča), nastanitve (lokalni stanovanjski program) (Vlaj 1998b, 149).

Občino pri omenjenih nalogah in pristojnostih upravljajo in koordinirajo občinski svet (conseil municipal), ki ga sestavljajo svetniki, voljeni na podlagi neposredne splošne volilne pravice za obdobje šestih let, vodi pa jih župan. Župan predstavlja vodjo izvršilne oblasti v občini, volijo pa ga člani sveta izmed sebe (CEMR 2009b).

Departma ima tudi naloge na področju sociale (pravne storitve, pomoč za otroke, nastanitev prizadetih, socialno skrbstvo, zdravstvena preventiva), izobraževanja (gimnazije), gospodarstva in lokalnega razvoja (posredna in neposredna dopolnilna pomoč, podeželska oprema), prometa (krajevni promet, šolski prevozi), kulture (arhivi, departmajski muzeji, knjižnice, konservatoriji), cest (departmajske ceste), pristanišč in

vodnih poti (pomorska ribolovna in trgovska pristanišča), nastanitve (akcijski načrt za nastanitev socialno ogroženih oseb) (Vlaj 1998b, 149).

Departma vodi generalni svet (conseil général), ki je posvetovalno telo departmaja. Sestavljajo ga člani, ki so voljeni na podlagi neposredne volilne pravice za dobo šestih let, vendar se jih po treh letih polovica obnovi. Svet vodi predsednik, ki je tudi član sveta, delo pa poteka v komitejih, specializiranih za posamezno področje (CEMR 2009b).

Regija je po drugi strani pristojna za liceje in strokovne šole, izobraževanje ob delu (mladi), raziskovanje, gospodarski razvoj, neposredno in posredno pomoč gospodarstvu, urejanje prostora, planske pogodbe z državo in dopolnilno pomoč pri nastanitvi. Država je splošno pristojna za univerze, TGV (hitre vlake, državne ceste in avtoceste) (Vlaj 1998b, 149).

Organi oblasti, ki delujejo na nivoju 26 regij, so Regijski svet (Conseil regional), Stalni odbor (Commission permanente) in predsednik. Regijski svet je posvetovalno telo, sestavljajo pa ga člani, voljeni za obdobje šestih let. Prav tako za obdobje šestih let volijo predsednika regije, čigar naloge so podobne tistim predsednika sveta departmaja.

Vsaka regija ima tudi t.i. préfeta de région, ki je odgovoren za naloge, ki so regiji naložene s strani države ter za pripravo javnih politik s gospodarskega, socialnega področja ter področja razvoja regije (CEMR 2009b).

Položaj Pariza ureja poseben zakon. Mesto je razdeljeno na četrti, sam župan pa ima manj pooblastil kot drugi župani. Država zelo obvladuje glavno mesto, zato imajo meščani malo vpliva na urejanje lokalnih zadev javnega pomena (Vlaj 1998b, 149-150).

Prav tako ima poseben status Korzika, ki ima svoje specifične institucije, korziški parlament in izvršilni svet (CEMR 2009b).

Regionalizacija Francije je prinesla pretežno pozitivne učinke; izboljšali so se standardi na področju opremljanja srednjih in šol in višjih izobraževalnih ustanov, transportne infrastrukture in komunikacij. Čeprav regije nimajo posebnih upravljalnih funkcij

(razen na segmentu licejev) in pred zakoni in ustavo ne uživajo prednosti pred ostalimi lokalnimi skupnostmi, pa lahko s pomočjo načrtovanja in investicij dokažejo svojo vodstveno vlogo na ključnih področjih: gospodarski razvoj, regionalni razvoj in javne stavbe. Francoski proces regionalizacije je lahko model regionalizacije unitarnih držav, saj razširja proces decentralizacije vse do regionalne ravni, ne da bi se spremenila osnovne poteze unitarizma. Prav tako regije uspešno sobivajo z ostalimi ravnmi lokalne samouprave. Ključna slabost (ki pa se včasih lahko izkaže tudi kot prednost) sistema je nejasna delitev funkcij med različne upravne tire. Negativna stran sistema je tudi podvajanje funkcij (in podvajanje financiranja) določenih funkcij med departmaji in regijami (Svet Evrope 1998, 79-80).

6.2 Zvezna republika Nemčija⁷⁶

Nemčija je po ustavi federalna država, ki je bila ustanovljena na podlagi dežel, ki so obstajale že leta 1946. Federalizem je v tem smislu temelj nemške ustave, zato imajo dežele visoko veljavo in neizpodbitno pravico sodelovati pri oblikovanju zakonodaje za celotno Federacijo (Svet Evrope 1998, 86).

Nemčija je torej federalna republika, sestavljena iz občin (Gemeinden), okrajev (Landkreise) in federalnih držav (Länder). Ustanovitvi nemških dežel ni botroval zgodovinski, ekonomski, kulturni ali politični razlog, temveč so bile ustanovljene leta 1946 po odločitvi okupatorskih sil. Kasneje so jih želeli spremeniti oziroma reorganizirati tako, da bi upoštevali vse zgoraj našteje kriterije, opravljene so bile tudi številne študije s tega področja, vendarle pa so dežele ostale enake (CEMR 2009c, Svet Evrope 1998, 83).

Nemčija je primer zvezne države, v kateri federalizem ni posledica potrebe, da premostijo regionalne razlike, temveč hotenja, da se oblikuje skladna država, kjer se moč ne bi zgostila na enem mestu. Jurisdikcija nad lokalno samoupravo je v pristojnosti zveznih dežel (značilnost federativne ureditve) (Vlaj 1998b, 324, 327).

V nemški ustavi (Grundgesetz) iz 23. maja 1949 so zapisana naslednja načela organizacije države:

⁷⁶ V nadaljevanju besedila uporabljamo poenostavljeno ime, tj. Nemčija.

- načelo federalizma, ki pomeni, da so dežele neodvisne članice zveze ter imajo lastno državno suverenost;
- načelo lokalne samouprave, ki zagotavlja pravice mest in lokalnih oblasti,
- načelo delitve oblasti, ki dodeljuje zakonodajno, izvršilno in sodno oblast različnim telesom.

Federalizem in lokalna samouprava sta torej podpora elementa nemške ustave (Svet Evrope 1998, 83).

ZRN temelji na pet ravneh: lokalne oblasti (Gemeinde), okraji in mesta, ki ne pripadajo okrajem (Kreise), deželna administrativna okrožja (Regierungsbezirke), dežele (Länder) in zveza (Bund)⁷⁷. Mesta Berlin, Hamburg in Bremen od te temeljne strukture odstopajo in so hkrati dežele in mesta, ki ne pripadajo okraju (znotraj njih so četrti, ki funkcionirajo kot občine, ki pa niso pravne osebe in nimajo finančne samostojnosti). Vlade deželnih administrativnih okrožij imajo nadzorno oblast nad mesti, ki ne pripadajo okrajem, okraji pa imajo nadzorno oblast nad občinami, ki so na njihovem območju. Dežele črpajo zakonodajno pravico iz svojih ustav in se nanašajo tako na področje izobraževanja in kulture, kot na zakone, ki se nanašajo na statute lokalnih oblasti in lokalno samoupravo (Vlaj 1998b, 127, 141).

V Nemčiji je državna uprava (horizontalno) tritirno organizirana in formirana v treh ločenih nivojih:

- na regionalnem nivoju je razdeljena na 16 federalnih držav (Länder),
- na vmesnem nivoju na več kot 300 okrajev (Kreise)
- ter na lokalnem nivoju na približno 14.000 občin in mest (Gemeinden in Städte) (CEMR 2009c).

Predvsem zaradi zelo velikih razlik v številu prebivalcev med deželami, je prišlo do predloga, da bi bilo smiselno vzpostaviti dva dodatna nivoja med deželami in lokalnimi skupnostmi, tako so večje teritorialne države še dodatno razdeljene na t.i. upravne okraje (Regierungsbezirke), ki so nadalje ločeni na okraje (Kreise) ali mesta, ki ne sodijo v okraje.

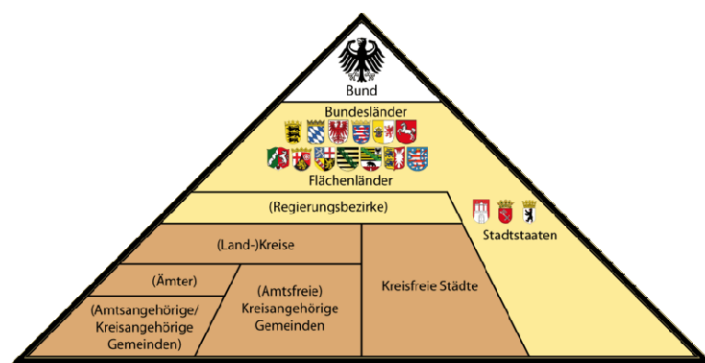
⁷⁷ Število enot na posamezni ravni je po podatkih Eurostata iz leta 2007 sledeče: 12.379 občin, 429 okrajev, 39 deželnih administrativnih okrožij in 16 dežel znotraj zveze (Eurostat 2008a).

V splošnem bi to pomenilo, da bi nemška državna uprava obsegala pet nivojev; za primer je bila leta 1993 situacija takšna (glej Sliko 6.2):

1. nivo: 1 federacija
2. nivo: 16 federalnih držav oziroma dežel
3. nivo: 32 upravnih okrajev
4. nivo: 426 okrajev in 117 mest, ki ne sodijo v okraje
5. nivo: 16068 lokalne skupnosti oziroma občine.

Obstajajo seveda nekatera manjša odstopanja v primeru večjih mest, kot so Berlin, Hamburg in Bremen. Opravljene so bile številne študije, ki so še danes aktualne, predvsem o razmejitvi nivojev med deželami in mesti, ki ne sodijo v okraje (Svet Evrope 1998, 84).

Slika 6.2: Administrativna členitev Nemčije.



Vir: Wikipedia (2009).

Kot smo omenili, se država na regionalnem nivoju deli na 16 federalnih držav oziroma dežel. Vsako od dežel vodi parlament (Landtag), ki je zakonodajno telo, sestavljeno iz članov, ki so voljeni na podlagi splošne volilne pravice za obdobje štirih let. Parlament tudi izvoli predsednika dežele. Izvršilno telo dežele je vlada (Landesregierung), ki jo za štiri leta izvoli parlament, le-ta pa izmed sebe ministrskega predsednika (Ministerpräsident), ki vodi vlado in ima ekskluzivno pravico imenovati in odpuščati ministre (CEMR 2009c).

Pristojnosti dežel so iz področij kulture, izobraževalnega sistema, okoljskih politik, vsekakor pa je očitna povezava v delovanju med centralno vlado in deželami tudi na drugih področjih (kot na primer: sodni sistem, socialne politike, civilno pravo, kriminalno in delovno pravo) (CEMR 2009c).

Na omenjenih področjih dežele sodelujejo pri oblikovanju federalnih politik in pri implementaciji federalnih zakonov. Dejansko pa je zakonodajna funkcija v veliki meri prepuščena Federaciji oz. Bundestagu, saj je ustava zelo natančna in jasna v delu, ko govori, katere naloge so dejansko izključno v pristojnosti nacionalnega parlamenta. Dežele imajo tako pristojnosti zgolj na področju svojih internih ustav, izobraževalnem in kulturnem ter v zadevah, ki se tičejo lokalnih skupnosti in njihovih predstavništev. Dežele so pristojne še za implementacijo in izvedbo svojih lastnih zakonov kot t.i. agenti Federacije (Bundesaufsichtsverwaltung) in za opravljanje zadev, ki so jim naložene s strani Federacije (Bundesauftragsverwaltung) (Svet Evrope 1998, 87).

Razmejitev pristojnosti je odvisna od vrste pogojev. Tako centralna država sprejema zakone, s katerimi določa naloge dežel oz. komun, porazdelitev pristojnosti pa je vedno dinamičen proces (selitev zadev z dežel na občine, odpor občin pred prevzemanjem novih pristojnosti zaradi neupoštevanja načela koneksitete). Komunalna vprašanja niso v pristojnosti zveze, ima pa politika zveze tudi svoj vpliv v občinah. Tako ima zveza nekaj ključnih delovnih področij v izključni pristojnosti (obramba, zunanja politika, delovno pravo za javne uslužbence), večina področij pa je takih, kjer zakone lahko sprejemajo tudi dežele, če zveza ni že predhodno uredila katerega od njih. Izvajanje teh zakonov je v pristojnosti dežel, ki pa lahko izvajanje določenih nalog prenesejo na občine (Vlaj 1998b, 128-129).

Na nivoju dežel je prisotna visoka stopnja enakopravnosti: vse dežele imajo namreč povsem enako možnost participacije v odločevalskem procesu, ne glede na svojo velikost. Razlika je zgolj v številu glasov, ki jih ima posamezna dežela v Bundesratu, ki pa se določi na podlagi števila prebivalcev, ki ga predstavnik zastopa. Federacija ima izključno pristojnost zgolj na nekaterih področjih, in sicer je to zunanja politika, federalna finančna uprava in Bundesbank in federalna vojska ter zračne flote (Svet Evrope 1998, 90-91).

Kar je najbolj tipično pri nemškem federalizmu in tudi zapisano v ustavi, je dejstvo, da so Federacija na eni strani in dežele na drugi same zase suverene države, kar pomeni, da si lahko same postavljajo lastne organizacijske strukture in konstitucionalni red. Dežele imajo tako popolno diskrecijo pri oblikovanju svojih zakonov. Pogoj je le, da ima

ljudstvo svojega predstavnika, ki je izvoljen na splošnih, neposrednih, enakopravnih in tajnih volitvah.

Temeljne ustavno določene postavke, na katerih temelji odnos med Federacijo in deželami, so:

- suverenost Federacije in vseh 16 dežel,
- enake pravice pri moči, vplivanju in udeležbi pri oblikovanju politik,
- ustavna delitev kompetenc med Federacijo in deželami.

Bistveno načelo, ki je prav tako ustavno odločeno, je tudi, da morajo dežele tako medsebojno kot tudi v relaciji do Federacije sodelovati in svoje aktivnosti usklajevati (Svet Evrope 1998, 86-87).

Nadzor je prisoten na dveh relacijah, in sicer na relaciji Federacija – dežele in dežele – lokalne skupnosti. Na prvi relaciji gre zgolj za nadzor na tistih področjih, ki so deželam naložene s strani centralne države. Za vzpostavitev organov in služb, ki bodo opravljali tovrstne naloge, so namreč zadolžene dežele same, kar torej pomeni, da dežele določene zakone izvajajo povsem same, brez navodil Federacije, le-ta pa jih lahko nadzoruje znotraj zakonskih okvirov.

Na relaciji dežele – lokalne skupnosti je potrebno predvsem upoštevati, kako širok spekter nalog opravljajo lokalne skupnosti in kakšne narave so te naloge. V prvi vrsti jih je potrebno razdeliti na obvezne in fakultativne, za tem pa na naloge, ki so lokalnim skupnostim naložene s strani dežele ali Federacije kot delegirane naloge. Jasno je torej, da se intenzivnost nadzora spreminja od naloge do naloge (Svet Evrope 1998, 87-89).

Federalna ustava in ustave posameznih dežel zagotavljajo lokalnim skupnostim samoupravljanje, najpomembnejši del pa seveda predstavlja finančna neodvisnost. Slednja pomeni neodvisnost tako pri formiranju proračuna kot tudi odhodkov, predvsem pa zagotovi, da se del prihodkov od davkov steče tudi v blagajno lokalnih skupnosti. Federacija in dežele morajo pri oblikovanju proračuna upoštevati celotno gospodarsko ravnovesje, t.i. magični kvadrat, to so stabilnost nivoja cen, hkrati visoka stopnja zaposlenosti, ravnovesje plačil in na koncu še vzdržno in ustrezno gospodarsko rast. Določen del denarja mora federacija že v osnovi nameniti lokalnim skupnostim, na

primer davek na nepremičnine. Enaka pravila pa veljajo tudi v primeru, ko gre za deljenje stroškov, ki so nastali znotraj njihovega delovanja.

Kljub vsemu pa ustava Federaciji dopušča, da lokalnim skupnostim (preko dežel) nameni dodatna finančna sredstva za večje naložbe, kot je na primer izgradnja cest, saj je to v interesu celotne države. Prav tako je Federaciji dopuščena določena mera diskrecije, kadar gre za zadeve večjega pomena, ki zadevajo več kot zgolj eno regijo, na primer gradnja univerzitetnih središč, zaščita obalnega področja, izboljšave na področju kmetijstva in gospodarstva v splošnem. Prav tako pa so za večje projekte predvsem deželam na voljo različni drugi skladi, namenjeni denimo gradnji kulturnih središč, ureditvi prometa v mestih, itd (Svet Evrope 1998, 91-93).

Predstavniško telo Zvezne republike Nemčije je sestavljeno iz dveh domov. Sestava predstavniškega telesa izhaja iz federalnega značaja države. Spodnji dom, Zvezni zbor (Bundestag) na zvezni ravni predstavlja vse državljane, medtem ko je drugi dom, Zvezni svet (Bundesrat) predstavnik dežel (Länder). Ustava določa Bundesrat kot eno izmed petih ustavnih teles Zvezne republike (poleg predsednika, vlade, Bundestaga in Ustavnega sodišča) in eno izmed dveh institucij zakonodajnega telesa. Predstavlja povezavo med Zvezno vlado in deželami. Preko Zveznega sveta dežele sodelujejo pri zakonodaji in upravljanju zvezne države in Evropske unije.

Bundesrat predvsem zaradi njegove sestave in načina delovanja ni klasičen drugi dom parlamenta. Zaradi njegove sestave (iz deželnih ministrov in premierjev) ga lahko imamo prej za institucionalno nasprotje Bundestaga, ki je edini demokratično izvoljen nacionalni parlament. Kljub temu oba domova sodelujeta v zakonodajnem postopku in upravljanju federacije in v zadevah, ki se tičejo Evropske unije. To sodelovanje daje deželnim vladam dvojno vlogo v zvezni politiki: dežele sodelujejo v oblikovanju zakonodaje preko Bundesrata, hkrati pa so odgovorne tudi za implementacijo zakonodaje, ki se izvaja na deželni ravni. Nemčija tako ne pozna dualnega federalizma, v katerem so pravice in odgovornosti med obema ravnema (zvezno in deželno) strogo ločene, ampak federalni ustroj, v katerem obe ravni nenehno sodelujeta in v katerem prihaja do medsebojnega prekrivanja. To sodelovanje in prekrivanje pomeni, da Bundesrat ni zgolj telo, ki predstavlja interese dežel na zvezni ravni, ampak mu omogoča večji vpliv tudi na zvezno politiko.

Člani Bundesrata so predstavniki dežel in njihovih vladnih kabinetov. Naravo njihovega procesa sprejemanja odločitev lahko razumemo samo, če upoštevamo kompleksnost njihovih obveznosti. Kot člani deželnih kabinetov igrajo pomembno vlogo v oblikovanju deželne politike. Kot člani Bundesrata pa morajo delovati tudi v korist interesov federacije. Poleg teh dveh vlog so tudi člani strank, ki jih morajo ravno tako zadovoljiti s svojim delovanjem. Posledica tega je, da morajo člani Bundesrata usklajevati med sabo tri, pogosto nasprotujoče si vloge.

Bundesrat je oblikovan posredno. Deželni parlamenti (Landtag), ki so na neposrednih volitvah izvoljeni v vsaki deželi, izvolijo deželne vlade, te pa izmed svojih članov imenujejo svoje predstavnike v zveznem svetu. Sestava Bundesrata se spremeni, ko se spremeni sestava katere izmed deželnih vlad. Bundesrat je torej sestavljen iz članov deželnih vlad, ki jih na ta položaj imenujejo in odpoklicujejo. Ponavadi je to deželni predsednik vlade in njegovi ministri, razen v mestnih deželah Berlin, Hamburg in Bremen, katerih predstavniki v Bundesratu so župan in senatorji mesta.

Število članov, ki jih imenuje vsaka dežela, je določeno s številom prebivalcev in po principu, da nobena dežela ne sme imeti takšne hegemonije, kot jo je imela Prusija v letih 1871-1917. Bundesrat je tako zvezno telo, ki zastopa dežele in kaže na razmerje sil med političnimi strankami v deželah. Vsaka dežela ima pravico do najmanj treh glasov. Dežele z več kot dvema milijonoma prebivalcev imajo štiri, dežele z več kot šestimi milijoni prebivalcev pet in dežele z več kot sedmimi milijoni prebivalcev šest glasov. Vsaka dežela lahko delegira toliko članov, kot ji pripada glasov. Predstavniki vsake dežele morajo nastopati enotno, njihovi glasovi pa se upoštevajo samo, če so na seji prisotni bodisi redni bodisi nadomestni člani Bundesrata. Vsaka dežela mora glasovati enotno, kar pomeni, da na zasedanju v imenu dežele glasuje samo en član deželne delegacije. Za sprejem resolucij Bundesrata je potrebna večina vseh glasov, razen za ustavne spremembe, ko se zahteva dvotretjinska večina vseh glasov. Vzdržani glasovi se prištevajo k glasovom, ki so proti, kar pomeni, da jih ni. Prav tako ne obstaja tajno glasovanje na zasedanju. Nemčija ima 16 dežel, ki v Bundesrat imenuje 69 rednih in okrog 130 nadomestnih članov (odvisno od velikosti deželnih vlad). Nadomestni člani imajo popolnoma enake pravice in dolžnosti kot redni člani.

Bundesrat nima z ustavo ali zakonom določenega mandata, njegova sestava je trajna. Njegova sestava se spreminja v skladu s spreminjanjem deželnih vlad, katerih člani ga sestavljajo. Ko članu deželne vlade poteče mandat v vladi, mu hkrati poteče funkcija člana Zveznega sveta. Torej gre za neke vrste neenotno delno prenovo, saj članu deželne vlade s prenehanjem mandata v deželni vladi preneha tudi članstvo v Zveznem svetu, kar pa se dogaja za člane Zveznega sveta zelo različno. Ritem delne prenove članstva v Zveznem svetu torej dežele ne koordinirajo med seboj. Deželne volitve so tako dejansko zelo pomembne tudi za delovanje zveze, saj lahko deželne volitve spremenijo tudi večino v Zveznem svetu, ki je pomemben del zakonodajnega telesa. Mandat članov Zveznega sveta je precej različen od mandata članov Zveznega zbora. Glede na to, da vsi predstavniki dežele glasujejo enotno v Zveznem svetu, člani Zveznega sveta ne uživajo svobodnega mandata. Poleg tega se člani Zveznega sveta ne združujejo v politične skupine kot člani Zveznega zbora, ampak tvorijo neformalne skupine dežel, ki temeljijo na trenutnem političnem vodstvu. Nemška ustava določa le razpust Bundestaga, ki ga predsednik Zvezne republike lahko razpusti, če kandidat za zveznega kanclerja tudi v tretjem poizkusu ne dobi potrebne večine Zveznega zbora. Ustava torej ne določa razpusta Zveznega sveta, ampak slednji predstavlja trajno institucijo, ki se redno obnavlja po vsakih deželnih volitvah. Bundesrat izvoli predsednika za dobo enega leta (Državni svet 2007).

Vmesni nivo državne uprave predstavlja nekaj več kot 300 okrajev (Kreisen). Zakonodajna veja oblasti se manifestira v okrajni skupščini (Kreistag), katere člani so voljeni na podlagi splošne volilne pravice za obdobje od štirih do šestih let. Od dežele do dežele namreč prihaja do manjših odstopanj. Okrajno skupščino vodi predsednik okraja (Landrat), ki ga izvoli bodisi skupščina izmed svojih članov bodisi volivci za obdobje od petih do osmih let.

Izvršilna oblast je okrajna uprava oziroma urad (Landratsamt), v kateri delajo javni uslužbenci, ki se jih lahko zaposli na nivoju okraja ali nivoju dežele. Pristojnosti okrajev so s področij razvoja in urejanja cest, komunalnih zadev, socialne oskrbe in skrb za mlade. Poleg omenjenih dolžnosti, ki so obvezne, imajo okraji možnost delovanja tudi na področju kulture, razvoja gospodarstva in turizma, gradnje in upravljanja knjižničnih storitev, upravljanja univerz (CEMR 2009c).

Na najnižjem, lokalnem nivoju je država razdeljena na približno 14.000 občin in mest (Gemeinden und Städte). Na podlagi dveh oblik dežel ločimo dva tipa lokalnih struktur: magistratni sistem (Magistratsverfassung) in sistem sveta (Süddeutsche Ratsverfassung). Slednji je prisoten v vseh nemških deželah razen v Hessnu. Pri tem sistemu je svet voljen na podlagi splošne volilne pravice za obdobje od štirih do devet let. Župan je tisti, ki vodi občinsko upravo, znotraj katere je poglavitni organ lokalni svet, ki mu župan tudi predseduje, sestavljajo pa ga člani, voljeni na podlagi splošne volilne pravice za obdobje štirih do šestih let. Funkcija sveta je predvsem opazovalna in sprejemanje odločitev, pomembnih za skupnost. Pri magistratnem sistemu, ki je prisoten zgolj v deželi Hessen, pa izvršilno oblast sestavljajo župan in njegovi namestniki (Magistrate). Lokalni svet za obdobje štirih let tudi imenuje javne uslužbence, katerih naloge so predvsem sprotne narave. Županova naloga pa je implementacija odločitev sveta (CEMR 2009c).

Besedilo nemškega temeljnega zakona (ta ima vlogo nemške ustave) ima zelo zreducirano opredelitev lokalne samouprave (zgolj 28. člen), vendar zagotavlja na nivoju ustavne abstrakcije vse temeljne elemente lokalne samouprave, ki so – institucionalni (vrste lokalnih skupnosti), funkcionalni (naloge lokalnih skupnosti), organizacijski (izvoljeni organi lokalnih skupnosti) in finančni (sredstva lokalnih skupnosti). Takšna ustavna podlaga omogoča nadgradnjo zakonodaje v smeri kompleksnega sistema lokalne samouprave (Šmidovnik 1998, 145), katere temelj je občina. Ta po načelu subsidiarnosti opravlja vse naloge, ki se najučinkoviteje opravljajo na lokalni ravni. Pristojnosti občin se delijo na izvirne in prenesene. Izvirne naloge so lahko prostovoljne (občina sama odloča, ali jih bo opravljala, npr. domovi za ostarele, bolnišnice, kopališča, ...) ali obvezne (občina jih mora opravljati, odloča le o izvedbi, npr. socialna problematika, osnovno šolstvo, pokopališča idr.). V preneseno področje dejavnosti sodijo naloge, kot je sklepanje porok, odpravljanje posledic vojne, izdajanje potnih listov, gradbeni nadzor idr. (to je država odstopila občinam iz organizacijskih razlogov). Poleg občin obstajajo okrajne vlade (Regierungsbezirk) kot sestavni del zvezne državne uprave; takšnih okrajev ne poznajo državna mesta in manjše dežele. Okraji opravljajo naloge, ki jih občine ne zmorejo, imajo pa tudi državno upravno pristojnost (nadzor zakonitosti) (Vlaj 1998b, 128, 130).

Pristojnosti občin so s področja urbanega planiranja, upravljanja z vodnimi viri, socialne pomoči, načrtovanja in gradnje izobraževalnih ustanov. Poleg tega pa so še področje energetske oskrbe, gospodarskega razvoja, infrastrukture, kulture in športa, ki niso obvezujoča, občina pa lahko do določene mere ureja politike tudi glede njih (CEMR 2009c). Nemške občine so same finančno odgovorne, dežele pa dajejo soglasje k občinskim proračunom. Okraji nimajo lastnih proračunov, temveč jih financirajo občine, ki se združujejo v okraje. Glavna finančna vira občin sta davek na dohodek in davek na dejavnost, financirajo pa se še iz pristojbin za storitve, prispevkov in dotacij zveze oz. dežele (Vlaj 1998b 131-132).

Vodilni kadri lokalnih skupnosti se usposabljaajo v upravnih gospodarskih akademijah, ki jih je v ZRN 80 (Vlaj 1998b, 135).

Vsaka nemška občina ima pravico obrniti se na upravno ali ustavno sodišče, če meni, da država posega v njene pravice, pri čemer sodišče za razsojanje upošteva načelo, da vsaka komuna ureja stvari, ki so pomembne za sožitje ljudi na njenem območju (Vlaj 1998b, 130). V ZRN imajo zelo razvito komunalno pravo, ki je deželno pravo. Pri tem so v središču pozornosti predvsem pristojnosti občine, organi občine ter odnos med občino in državo (Vlaj 1998b, 134-135).

6.3 Kraljevina Španija⁷⁸

Že od srednjega veka dalje je bil Iberski polotok specifično upravno organiziran. Veljali so t.i. *fueros*, neke vrste zakoni, ki so lokalnim oblastem dovolili vzpostaviti nefevdalne in avtonomne institucije, ki so na podeželju spodbujale novo ureditev, drugačno od muslimanske (Svet Evrope 1998, 149).

Kasneje je polotok najbolj zaznamovala vzpostavitev Burbonske dinastije na začetku 18. stoletja. V nasprotju s špansko in habsburško tradicijo je bil leta 1833 po francoskem vzoru vzpostavljen sistem civilne in vojaške uprave, ki je ozemlje razdelil na 50 provinc ter približno 8000 občin, ki obstajajo še danes. Zgolj province Baskija in Navarra so ohranile ureditev kot v srednjem veku, poseben ekonomsko fiskalni režim pa

⁷⁸ V nadaljevanju besedila uporabljamo poenostavljeno ime, tj. Španija.

že od takrat velja tudi za Kanarske otoke (danes z nekaterimi popravki) (Svet Evrope 1998, 149).

Neke vrste navidezni federalizem je bil v Španiji prisoten predvsem v času prve (1872-74) in druge (1931-39) republikanske vojne. Zmaga generala Franca v državljanski vojni v letih 1936-39 je pomenila ukinitvev formalnih uprav Baskije in Katalonije, prav tako pa ni bilo več upanja za kakršno koli regionalno avtonomijo. Že pred koncem Francove diktature so se pojavljale težnje po decentralizaciji in neke vrste regionalna zavest, čemur je botroval predvsem ekonomski razcvet v 60-ih in zgodnjih 70-ih (Svet Evrope 1998, 149).

Sočasno s spremembami v ostalih delih zahodne Evrope in v Severni Ameriki ter po prvih svobodnih volitvah junija 1977 je Centralna vlada (UCD) dopustila t.i. »provizorično avtonomijo« regijam, začenši s Katalonijo in Baskijo. Proces decentralizacije se je zaključil z vzpostavitvijo kompleksnega vmesnega sistema, ki je vključeval formiranje t.i. regionalne države (El Estado de las Autonomias). Naravo tovrstne države najbolje pojasnjuje ustavna dikcija iz leta 1978, ki je nekoliko dvoumna, in sicer pravi, da ustava temelji na trajni složnosti španskega naroda, skupni in nedeljivi domovini vseh Špancev, ustava priznava in zagotavlja pravico do avtonomije vseh narodnosti in regij⁷⁹, ki jo sestavljajo, ter spodbuja solidarnost med slednjimi. Že od začetka je bila ta navedba deležna številnih kritik s strani strokovnjakov, saj naj bi bila zavajajoča in nesmiselna. Vendarle pa je bila v političnem smislu edina možna alternativa; za njo so glasovale vse stranke, razen skrajne desnice in baskovskih nacionalistov (Svet Evrope 1998, 149).

V 70-ih in 80-ih letih so bile opravljene številne študije in izražena številna nasprotovanja procesu hitre ekonomske in politične decentralizacije. Podobna debata je ponovno vzplamtela z zmago socialistične stranke leta 1982. Vendarle pa so kasnejše zmage socialnih vlad do leta 1993 močno utrdile proces decentralizacije. V zadnjih letih je nevečinska vlada socialistov celo pridobila podporo Nacionalne Katalonske Stranke (CiU) in Katalonske regionalne vlade (Generalitat) (Svet Evrope 1998, 150).

⁷⁹ Pojma narodnost in regija v ustavi sicer nista jasno ločena, vendarle pa so t.i. zgodovinske narodnosti v njej priznane. Priznana so območja, kjer se govorijo drugi jeziki, razen španskega (*Castilian*), torej baskovski, katalonski in galicijski.

Španija je znana kot t.i. država avtonomnosti, saj je splošni nadzor centralne države jasen (izražen v obliki okvirnih zakonov, še posebej na področju lokalne samouprave), nato pa pod centralno oblastjo regionalne enote lahko delujejo zakonodajno v soglasju z osnovno zakonodajo (Vlaj 1998b, 333).

Danes je Španija torej država, sestavljena iz avtonomnih skupnosti (Comunidades Autonómas), provinc (Provincias) in občin (Municipios). (CEMR 2009č) Na regionalnem nivoju je država razdeljena na 17 regionalnih oblasti, imenovanih avtonomne skupnosti, ki imajo administrativno in zakonodajno moč in vlogo, določeno v svojih ustavah (*Estatuos de Autonomia*). (Svet Evrope 1998, 150) Poleg tega sta bili na regionalnem nivoju ustanovljeni dve avtonomni mesti (Ciudades autonómas), to sta Ceuta in Melilla, ki sta posebni administrativni enoti, upravno gledano nekje vmes med občino in avtonomno skupnostjo. Za razliko od avtonomnih skupnosti, ki so praktično neodvisne, avtonomni mesti nimata svojega zakonodajnega telesa (CEMR 2009č).

Na nacionalnem nivoju predstavlja zakonodajno oblast Španije t. i. Cortes Generales, parlament, ki sestoji iz dveh domov, spodnjega in zgornjega. Prvi je Kongres (Congreso de los Diputados, 350 sedežev), drugi pa Senat (Senado, 208 sedežev); člani obeh so voljeni za obdobje štirih let na osnovi provinc. Bistvena razlika med obema pa je, da je število sedežev v Kongresu odvisno od števila prebivalcev, ob tem da ima vsaka provinca najmanj dva sedeža (izjemi sta Ceuta in Melilla, ki volita vsaka enega po predstavnika), kar pomeni, da so majhne province v nekaterih primerih rahlo bolje zastopane. /.../ V Kongresu velja d'Hondtov volilni sistem, medtem ko v Senatu predstavnike volijo elektorji.

Druga prav tako pomembna razlika pa je predvsem v zakonodajni moči. Predlagalna pravica pripada obema od domov, vendar pa je z le nekaj izjemami vsak zakon izglasovan s strani Kongresa. Senat lahko predlaga spremembe in zavrne zakon, vendarle pa ima Kongres možnost ne upoštevati njihovih predlogov. Kongres ima torej večjo zakonodajno moč.

Senat ima 208 sedežev, predstavniki pa se volijo vsaka štiri leta po naslednjem načelu: vsaka od 47 celinskih provinc voli po štiri predstavnike, večji otoki (Baleari, Kanarski

otoki, Tenerifi in Malorka) volijo vsak po tri, manjši otoki (Menorka, Ibiza-Formentera, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote and La Palma) pa vsak po enega predstavnika. Ceuti and Melilli pripadata po dva predstavnika. V volilnih enotah s štirimi senatorji lahko elektorji volijo do tri kandidate, v enotah z dvema ali tremi senatorji do največ dva kandidata in enega v enotah z enim predstavnikom (Alvarez – Rivera 2009).

Današnjih 17 pokrajin, imenovanih »avtonomne skupnosti«, se med seboj razlikuje predvsem glede pristojnosti ter politične moči. Ustanovljene so bile z namenom ustvariti in obdržati solidarnost in ravnovesje med občinami na ekonomskem in socialnem področju. (Svet Evrope 1998, 150)

Organi, ki jih ima vsaka od pokrajin, so:

- skupščina oziroma parlament (Parlamento, Juntas, Cortes, Asamblea regional, ...), ki je posvetovalno telo, katerega člani so voljeni na podlagi neposredne splošne volilne pravice za obdobje štirih let,
- regionalni vladni svet (Consejo de Gobierno), ki je izvršilno telo; vodi ga predsednik, ki tudi sam imenuje člane in
- predsednik avtonomne skupnosti, ki je izvoljen s strani parlamenta. Predsednikova naloga je koordinacija dela sveta, prav tako pa je predstavnik pokrajine pred državo (CEMR 2009č).

Pristojnosti avtonomnih skupnosti so predvsem iz ekonomskega (industrija, kmetijstvo, ribolov, gozdarstvo, turizem, ekonomski razvoj v splošnem, uporaba zemljišča, javna dela) in socialnega področja (socialno varstvo, mestno načrtovanje, okoljska problematika, kultura in socialne storitve, npr. šport), čeprav ima centralna vlada vendarle vodilno koordinacijsko vlogo, prav tako pa tudi nadzorno (Svet Evrope 1998, 153). V grobem lahko avtonomne skupnosti razdelimo na tri skupine, znotraj katerih pa lahko ponovno zaznamo razlike, predvsem v načinu financiranja, o čemer bomo govorili v nadaljevanju (Svet Evrope 1998, 150).

Okvirno prvo skupino tvorita pokrajini Baskija in Navarra, ki jima je bil predvsem zaradi preteklosti in zgodovinske tradicije podeljen širok spekter ekonomskih in političnih pravic. Vendarle pa med njima obstaja tudi bistvena razlika, in sicer Baskijo

sestavljajo tri province, medtem ko je Navarra ena od sedmih »uniprovincialnih« regij v današnji Španiji.

Drugi sklop regij tvori pet regij (določeno v 151. členu ustave iz leta 1978), in sicer: Andaluzija, Katalonija, Kanarski otoki, Galicija in Valencia, ki so si v najkrajšem času pridobile največjo paleto pristojnosti in nalog.

Tretji sklop pa tvori preostalih deset pokrajin (določeno v 143. členu ustave iz leta 1978), in sicer so štiri od njih »multiprovincialne«: Aragón, Castilla in León, Castilla – La Mancha in Extremadura, šest pa jih je »uniprovincialnih«: Asturias, Balearski otoki, Cantabria, Madrid, Murcia, La Rioja. Pokrajine iz tega sklopa pristojnosti pridobivajo na bolj postopen način, vendar pa se zdi, da bo na koncu centralna vlada na njih prenesla isti obseg kompetenc (Svet Evrope 1998, 152).

Kot smo že omenili, tudi znotraj teh skupin obstajajo razlike predvsem na področju financiranja. Povsem posebni sta avtonomni mesti Ceuta in Melilla na severnem afriškem območju, ostale pokrajine pa lahko razdelimo v sedem različnih sistemov financiranja.

- Pokrajina Baskija ima pri sistemu financiranja poseben režim, imenovan »Concierto económico«; davki se plačujejo pri upravah treh provinc, ki potem denar prenakažejo delno svojim občinam, delno pa vladi Baskije in centralni vladi.
- V Navarri, ki je uniprovincialna regija, velja sistem, imenovan »Convenio económico«, ki je manj kompleksen od baskovskega. Celotna vsota davkov, o kateri se vsako obdobje sproti pogaja, je nakazana centralni vladi; ta sistem torej dopušča najvišjo stopnjo finančne avtonomije v celotni Španiji in verjetno tudi v zahodnem svetu.
- Štiri regije, Andaluzija, Katalonija, Galicija in Valencia imajo poleg sistema, ki je bil septembra 1980 vzpostavljen z Zakonom o financiranju avtonomnih skupnosti (LOFCA), še poseben finančni sistem za plačevanje izdatkov zdravstvene blagajne.
- Kanarski otoki predstavljajo vmesno varianto: poleg LOFCA sistema je urejeno posebno financiranje šolstva in zdravstva; gre za neposreden davek, imenovan *Impuesto General Indirecto Canario*, ki gre neposredno v blagajno te pokrajine.

- Aragón, Castilla in León, Castilla – La Mancha in Extremadura so pokrajine z nižjo stopnjo avtonomnosti, pri financiranju jih omejuje zgolj zakon, tj. LOFCA.
- Asturias, Cantabria, Madrid, Murcia, La Rioja so uniprovincialne pokrajine, financiranje v le-teh je določeno z zakonom skupaj z lastnimi prihodki pokrajine.
- Balearski otoki so posebnost, saj je financiranje pokrajine ločeno financiranja vsakega otoka posamezno (Svet Evrope 1998, 153).

Centralna vlada je bila pri razporejanju finančnih sredstev z naslova davkov zelo preudarna, predvsem zato, da ne bi prihajalo med pokrajinami do prevelikih razlik. Zgolj nekatere davke, ki niso odvisni od inflacije in splošnega gospodarskega stanja, je preusmerila na pokrajine (to so t.i. lastni viri, ki zajemajo zgolj 10 % vseh prihodkov). To so na primer davek na dediščino in donacije, davek na bogastvo, na lastnino ter igre na srečo. Vendarle pa ima vlada še vedno določen vpliv tudi na omenjene davke. Dohodki, ki so v izključni lasti pokrajin, so prihodki od davka na posest ter od taks in kazni, ki pa so veliko nižji (Svet Evrope 1998, 157-58).

Dohodki, ki jih regija dobi s strani centralne vlade, pa se delijo na pogojne (zdravstveni in socialni programi, sodelovanje pokrajin na državnem nivoju, državne subvencije in subvencije EU, ...) ter nepogojne (npr. plačila za opravljene storitve). Razmerje med lastnimi dohodki in dohodki od centralne oblasti je kar 1:9, v korist slednje (Svet Evrope 1998, 159).

Celotna vsota dohodkov regijam pa je s strani centralne vlade določena na podlagi pričakovanih stroškov, ki jih ima vsaka od regij glede na svoje pristojnosti. Distribucija denarja temelji na dveh kriterijih: distributivne variable (število prebivalstva, geografska in administrativna porazdelitev, ozemlje oziroma področje) in redistributivne variable (dobiček in dohodek z naslova davkov) (Svet Evrope 1998, 158).

Predvsem v zadnjih letih je postala finančna porazdelitev med avtonomnimi skupnostmi veliko politično vprašanje in kupčkanje z volilnimi glasovi, razen tega pa je prisoten še lobi s strani Španske zveze občin in provinc⁸⁰. Regionalna solidarnost je med drugim

⁸⁰ Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).

celo ustavno določena (2. člen), predvsem v zadnjem obdobju pa predstavlja eno največjih težav španske politike v procesu regionalizacije in nastanka kvazi-federalne države. Ustavi je bil dodan tudi »International Compensation Fund (FCI), ustanovljen leta 1978, ki predstavlja sistem prenosa finančnih sredstev od centralne vlade k avtonomnim skupnostim in sčasoma tudi provincam, ta denar pa se lahko porabi zgolj za financiranje investicij v večje projekte in infrastrukturo (npr. vodovod, razvoj kmetijskih površin, transport in komunikacije) (Svet Evrope 1998, 164).

Kompleksnost procesa upravljanja regij se v današnji Španiji kaže predvsem na nižjih nivojih vlade, t.i. lokalnih administracijah, ki jih sestavlja 50 provinc in natanko 8109 občin. Omenjene lokalne administracije imajo svoje lastne pristojnosti in so v tem smislu precej bolj avtonomne kot njihovi sestavni deli. Vendarle pa je bila v zadnjem obdobju tendenca zakonodajalca predvsem prenesti določeno mero avtonomnosti tudi na province in občine. Avtonomnost je v zakonodaji že zagotovljena, kljub temu pa se občine neprenehoma soočajo s finančnimi težavami (Svet Evrope 1998, 154).

Na vmesnem nivoju je Španija razdeljena na 50 provinc, vsako od njih pa upravljajo naslednji organi:

- svet province (Deputación Provincial), ki sestoji iz članov, voljenih na posrednih splošnih volitvah. Člani so izbrani in voljeni izmed svetnikov občin vsake od provinc za obdobje štirih let. Svet izmed svojih članov tudi izvoli predsednika;
- vladni svet (Comisión de Gobierno) je izvršilni organ province, ki ga sestavljajo predsednik in njegovi namestniki, ki jih imenuje sam ter
- predsednik, ki je voljen s strani sveta province. Predsednik vodi vladni svet in organizira ter koordinira administracijo province.

Pristojnosti provinc so predvsem: koordinacija občinskih nalog, zakonodajna, ekonomska in tehnična pomoč občinam, provision of supra-municipal services in razvoj občin (CEMR 2009č).

Na najnižjem, torej lokalnem nivoju, pa je Španija razdeljena na 8109 občin (Municipios, diputaciones, cabildos, consejos insulares). Posamezno občino pa upravljajo naslednji organi:

- občinski svet (Pleno), ki je posvetovalno telo občine. V njem so občinski svetniki, izvoljeni na podlagi splošne volilne pravice za štiriletno obdobje.

- Naloge občinskega sveta so predvsem načrtovanje razvoja občine ter sprejemanje in potrjevanje občinskega proračuna;
- lokalni vladni svet (Junta de gobierno local), ki je glavno izvršilno telo. Sestavljajo ga občinski svetniki, ki jih imenuje župan. Poglavitna naloga sveta je pomoč županu, ima pa še druge izvršilne naloge.
 - župan občine (Alcalde) je vodja izvršilnega organa, občinski svetniki ga imenujejo izmed svojih vrst (CEMR 2009č).

Pristojnosti vseh občin so s področja skrbi za gospodinjske odpadke, zagotavljanja vodnega omrežja, cestne razsvetljave, čiščenja cest in pločnikov, mestnega prevoza ter pokopališč. Občine z več kot 5.000 prebivalci so poleg prej navedenih nalog zadolžene še za sistem javnih knjižnic, vzdrževanje zelenih površin ter lokalno policijo, tiste z več kot 20.000 prebivalci pa še za socialne storitve, športne objekte ter preventivo pred požari. Občine z več kot 50.000 skrbijo tudi za javni prevoz in varovanje okolja (CEMR 2009č).

Poleg omenjenih provinc in občin je v Španiji prisotnih še skoraj 4000 manjših lokalnih entitet, več grozdov občin, npr. metropolitanska področja, ter na stotine avtonomnih administrativnih teles. Zanimiv je tudi podatek, ima 86 % španskih občin manj kot 5000 prebivalcev, medtem ko 42 % španskega prebivalstva živi v mestih s 100.000 prebivalci in več (Svet Evrope 1998, 154).

6.4 Švicarska konfederacija⁸¹

Švica dejansko ni konfederacija, na kar namiguje njeno uradno ime, temveč federalna država, ki jo sestavljajo trije nivoji: Konfederacija, kantoni in polkantoni ter občine (Svet Evrope 1998, 195). Vendarle pa v celotni Švici ni nikjer enotnega komunalnega sistema, vsak kanton ima namreč svojo upravno razdelitev, nekateri izmed njih pa celo do pet različnih lokalnih samouprav. Stopnja samoupravljanja je tako od kantona do kantona popolnoma različna (CEMR 2009d).

Za Švico se zdi, da je federalizem edina možna povezava med raznovrstnimi elementi z različnimi jezikovnimi in veroizpovednimi značilnostmi, vendar pa je nastala iz drugih

⁸¹ V nadaljevanju besedila uporabljamo poenostavljeno ime, tj. Švica. Siceršnje uradno ime države v latinščini se glasi Confoederatio Helvetica (CH).

vzrokov – je posledica povezave med nekdanjimi neodvisnimi kantoni. V Švici urejanje lokalnih institucij ureja kantonalna ustava, kantoni pa imajo v skladu z zvezno ustavo pravico, da se sami notranje organizirajo (Vlaj 1998b, 325, 327).

Švicarski sistem lokalne samouprave (trinitarni institucionalni sistem) temelji na zgodovinski osnovi, ki mu je dala trdne temelje v skupnosti. Od leta 1848, ko je bila združitvijo že obstoječih manjših enot vzpostavljena federalna država, je Konfederaciji moč enakomerno rasla, na račun tega pa se je manjšala moč kantonov in občin. Današnje težnje so usmerjene predvsem k omejitvi centralizacije in povrnitvi določenega vpliva kantonov in občin. Posebnost je, da ima vsaka samostojna enota v tej razdelitvi popolno finančno samostojnost in avtonomnost, posledično pa se je tudi izkazalo, da so finančno neodvisne entitete veliko bolj učinkovite in odzivne (Svet Evrope 1998, 195).

»Zakonodajna oblast predstavlja dvodomni parlament; Državni zbor (prevod po nem. slovarju »Debenjak«) (Nationalrat) sestavlja 200 poslancev, izvoljenih vsaka štiri leta na neposrednih volitvah, in Svet kantonov (Ständerat), ki ga sestavlja 46 članov, ki jih delegirajo kantoni, po dva iz vsakega kantona in po eden iz polkantonov (6). /.../ Za volitve v Svet kantonov »zveza« ni pristojna, zato kantoni uporabljajo svoje lastne predpise.« (Novak 2003, 14)

Na regionalnem nivoju je Švica razdeljena na 26 kantonov in polkantonov⁸², razlika med omenjenima je predvsem v tem, da imajo kantoni lastno ustavo in zakonodajno moč, polkantoni pa ne. Pristojnosti kantonov so predvsem iz področja javnega zdravstva, izobraževanja, socialnih politik, zakonodaje in reda, urejanja cest in kanalizacije, prostorskega planiranja ter okoljska problematika (CEMR 2009d).

Na nivoju kantonov se oblast manifestira v treh telesih:

- veliki svet (*grand conseil/ Grosser Rat*), ki je zakonodajno telo. Člani so voljeni na podlagi neposredne splošne volilne pravice, njihov mandat pa je od kantona do kantona različen. Svet izmed svojih članov izvoli predsednika, navadno za

⁸² V bistvu obstaja 23 kantonov, od katerih so 3 razdeljeni na dva, torej na 2 polkantona (Svet Evrope 1998, 195).

obdobje enega leta. Naloga članov je predlagati in glasovati o zakonih in uredbah.

Pet kantonov izmed 26 predstavlja izjemo, saj imajo zakonodajno telo v obliki skupščine (*Landsgemeinde*), ne pa v obliki sveta. Razlika je predvsem v tem, da so člani skupščine voljeni s strani registriranih glasovalcev.

- državni svet (*conseil d'état* oziroma *conseil exécutif/ Regierungsrat*) je izvršilno telo kantona. Člane volijo prebivalci kantona za obdobje štirih let. Svet je organiziran v več oddelkih, vodi pa ga predsednik, čigar mandat navadno traja le eno leto.
- sodišče kantona (*tribunal cantonal* or *tribunal suprême/ Obergericht*) predstavlja sodno vejo oblasti. Sestavljajo ga sodniki in njihovi namestniki, ki jih volijo člani velikega sveta (CEMR 2009d).

Teritorialno oblikovanje kantonov oziroma postavitev mej kantona je izredno delikaten proces, na kar kažejo številni referendumski, ki so bili v Švici izvedeni. Vendarle so v osnovi meje zgodovinsko načrtane. Razlog za to pa izvira iz davnega leta 1291, ko so se prebivalci združili, da bi se tako močnejši borili proti Habsburžanom. Od takrat pa vse do 18. stoletja je obstajalo 13 kantonov, tri federacije in več različnih zavezništev. Po prihodu Napoleona se je po modelu Francoske republike uveljavila Švicarska republika, ki ni bila nikakor deljena.

Po letu 1830 je bilo zaznati ostra nasprotovanja med kantoni, med ne eni strani t.i. progresivnimi, ki so bili protestantski, liberalni in so zastopali moderno federalno državo, na drugi strani pa konzervativnimi, ki so bili večinoma katoliški, oligarhični in usmerjeni k ohranitvi obstoječih struktur, čeprav so bile le-te predvsem iz ekonomskega vidika nesmiselne. Zmaga progresivnih kantonov je naredila konec obdobju nestabilnosti in v letu 1848 privedla do prve švicarske federalne ustave, ki je temeljila na ameriški, v svojem bistvu pa je enaka še danes (Svet Evrope 1998, 196-97).

Ustavno je v Švici zagotovljena visoka stopnja enakopravnosti med kantoni. Lahko je absolutna ali relativna. Absolutna enakopravnost se nanaša na velikost in populacijo, obstaja pa zgolj na institucionalnem nivoju. Kaže se na primer v pravici kantonov do glasovanja glede ustavnih zadev, pravici do ustavne pobude, referendumu, pri pravici do sestavljanja Svet kantonov (*Ständerat*), v katerem ima vsak izmed kantonov dva sedeža,

z izjemo polkantonov. Dejansko pa kantoni v fizičnem in ekonomskem smislu niso enotni (velikost, populacija, dohodki, davki,...). Zgolj za primerjavo naj navedemo, da je največji kanton 34-krat večji od najmanjšega, prav tako je najgosteje poseljeni kanton 212-krat bolj poseljen od tistega, ki je najredkeje poseljen. Podobne razlika lahko opazimo tudi pri dohodkih kantonov, kjer gre tendenca celo v smer čedalje večje diferenciacije (Svet Evrope 1998, 197-98).

Ena pomembnejših determinant v odnosu centralna država in njeni sestavni deli, v našem primeru torej kantoni, je delitev pristojnosti oziroma moči. V tretjem členu federalne ustave je zapisano, da lahko Konfederacija deluje zgolj v mejah, ki so ji določene in dovoljene, področja, ki v ustavi niso določena, pa so v pristojnosti delovanja kantonov. Tako imajo kantoni moč delovanja tudi na področjih, kjer jih federacija nima. Ta sistem je strokovno poimenovan »izvršilni federalizem« (fédéralisme d'exécution). Delitev pristojnosti gre torej iz ene skrajnosti, kjer ima Konfederacija ekskluzivne pravice na določenih področjih (npr. nacionalna obramba, železnice, poštna, telegrafske in telefonske storitve), do druge skrajnosti, kjer imajo izključno kantoni zakonodajno moč (npr. odnos država – cerkev, javni izobraževalni sistem, kultura, umetnost, javna dela). Vmes so še področja, kjer si obe entiteti bolj ali manj enakovredno delita moč, na primer davki, civilna zakonodaja, pregon kriminala, gozdno gospodarjenje in drugi (Svet Evrope 1998, 198-99).

Vendarle izvršilni federalizem v praksi ne pomeni, da so kantoni popolnoma izključeni iz zakonodajnega procesa na nivoju federacije, glas jim zagotavlja t.i. kooperativni federalizem, ki se udejanja v medsebojnih dogovorih, sodelovanju v posvetovalnih fazah in horizontalnih vezeh med kantoni samimi (Svet Evrope 1998, 201).

Najpomembnejše dejstvo v postopku delitve pristojnosti med federacijo in kantoni pa je, da le-ta ni politično motivirana, temveč izhaja iz dejanskih potreb, torej je predvsem pragmatično naravnana (Svet Evrope 1998, 203).

Pristojnosti in naloge kantona so: strukturiranje in upravljanje svojih internih organizacij, upravljanje lastnih finančnih sredstev, kar vključuje tudi določanje lokalnih taks, sprejemanje javnih politik in političnih odločitev, pomembnih za kanton, primarna in sekundarna stopnja izobraževalnega procesa, socialne storitve, javna infrastruktura

(ceste, voda, kanalizacija, civilna zaščita), okoljska problematika, zaposlovanje ter šport in kultura (CEMR 2009d).

Na najnižjem, lokalnem nivoju, je država razdeljena na približno 2750 občin. Občine so v celoti odgovorne kantonom, saj federalna ustava lokalne samouprave sploh ne predvideva niti je ne zagotavlja. Ločitev med federalno in lokalno oblastjo je stroga, najpomembnejšo vlogo pa tu igrajo kantoni, ki so nekakšen most med obema nivojema oblasti (Svet Evrope 1998, 203).

V večini kantonov imajo občine svojo občinsko skupščino (*assemblée des citoyens ali assemblée communale*), ki je sestavljena iz vseh prebivalcev. Zgolj v nekaterih velikih mestih člane parlamenta volijo (*conseil général*). Na primer v kantonih Geneva, Neuchatel in Vaud posvetovalno telo predstavlja občinski parlament, katerega člani so voljeni na podlagi neposredne splošne volilne pravice, največkrat za obdobje štirih let. Izvršilno vejo švicarskih občin predstavlja svet občine (*conseil communal*), ki je kolegijsko telo, sestavljeno iz petih, šestih ali sedmih članov, ki so voljeni neposredno s strani prebivalcev. Vodi pa ga t.i. sodnik (magistrate), največkrat za obdobje štirih let (CEMR 2009d).

Vse občinske institucije so podvržene nadzoru kantonov, vendarle pa se v praksi kaže pravilo, da nemško govoreči kantoni svojim občinam dovoljujejo višjo stopnjo avtonomije, medtem ko v francosko govorečih bolj zagovarjajo centraliziran pristop (Svet Evrope 1998, 203-04).

Švicarske občine so majhne, v povprečju imajo le 2.100 prebivalcev (največ občin ima od 100 do 1.000 prebivalcev), kar je premalo, da bi lahko učinkovito zagotavljale vse potrebne storitve. Prebivalce občin pa je izjemno težko prisiliti k združitvi, saj so svojim občinam izrazito pripadni. Edina rešitev je zato združevanje in povezovanje občin, saj tudi sistem finančne izravnave na medobčinski relaciji ne deluje, prisoten je zgolj med kantoni in na relaciji kantoni – federacija. Izravnalni mehanizem na prvi relaciji deluje na principu solidarnosti in enakih možnosti med kantoni (Svet Evrope 1998, 204-05).

Da bi bila razdelitev finančnih sredstev med kantoni čim pravičnejša, je od leta 1959 v veljavi indeks finančne kapacitete kantona, ki se izračuna na podlagi štirih indikatorjev:

dohodek na prebivalca, prihodki od davkov, davčna bremena ter posebnost visokogorska področja, ki imajo posebne status pri izračunu (Svet Evrope 1998, 207).

7 PRIMERJALNI PREGLED IZBRANIH EVROPSKIH UREDITEV Z VIDIKA UNITARIZMA OZ. FEDERALIZMA (Mojca Rupert)

Tabela 7.1: Umestitev izbranih državnih ureditev na kontinuum unitarna-federalna država

	UNITARNA DRŽAVA	FEDERALNA DRŽAVA	REGIONALNA DRŽAVA
Način nastanka	FRA: Od decentralizacije dalje obstajajo tri ravni lokalnih skupnosti, ki v celoti samostojno opravljajo pooblastila. Najmanjši upravni del predstavlja občina (ta je tudi najstarejša). Departma, kot širša teritorialna raven je nastal z revolucijo, pokrajina pa je najnovejša struktura francoske lokalne uprave, ki je nastala po vrsti zakonov o decentralizaciji leta 1986 (Vlaj 1998b, 146).	NEM: Ustanovitvi nemških dežel ni botroval zgodovinski, ekonomski, kulturni ali politični razlog, temveč so bile ustanovljene leta 1946 po odločitvi okupatorskih sil. (CEMR 2009c, Svet Evrope 1998, 83) ŠVI: Švicarski sistem lokalne samouprave (tritirni institucionalni sistem) temelji na zgodovinski osnovi, ki mu je dala trdne temelje v skupnosti. Od leta 1848, ko je bila z združitvijo že obstoječih manjših enot vzpostavljena federalna država, je Konfederaciji moč enakomerno rasla, na račun tega pa se je manjšala moč kantonom in občinam (Svet Evrope 1998, 195).	ŠPA: Sočasno s spremembami v ostalih delih zahodne Evrope in v Severni Ameriki ter po prvih svobodnih volitvah junija 1977 je Centralna vlada (UCD) dopustila t.i. »provizorično avtonomijo« regijam, začevši s Katalonijo in Baskijo. Proces decentralizacije se je zaključil z vzpostavitvijo kompleksnega vmesnega sistema, ki je vključeval formiranje t.i. regionalne države (El Estado de las Autonomias) (Svet Evrope 1998, 149).
Načelo enakosti med različnimi nivoji lokalne samouprave	FRA: Od decentralizacije dalje obstajajo tri ravni lokalnih skupnosti, ki v celoti samostojno opravljajo pooblastila (Vlaj 1998b, 146). Reforma v smeri decentralizacije je torej prenesla pristojnosti države na lokalne skupnosti (osnova za to je po eni strani »klavzula splošne pristojnosti«, po drugi strani področni zakoni, ki jim za določena področja podeljujejo	NEM: Vlade deželnih administrativnih okrožij imajo nadzorno oblast nad mesti, ki ne pripadajo okrajem, okrajji pa imajo nadzorno oblast nad občinami, ki so na njihovem območju (Vlaj 1998b, 127, 141). To odraža neenak položaj med nivoji lokalne samouprave znotraj zveznih dežel, med tem ko so zvezne enote s federacijo v relativno enakem položaju. ŠVI: Občine so v celoti odgovorne kantonom, saj	ŠPA: Province so pristojne za koordinacijo občinskih nalog, prav tako se preko njih kanalizira del sredstev, ki jih dobijo občine, kar kaže na dejansko neenakost provinc in občin (CEMR 2009c).

	<p>pristojnost) (Svet Evrope 1998, 60-61). Francoski sistem lokalne samouprave izključuje vsakršno odvisnost (ustavno ali funkcijsko) ene lokalne skupnosti od druge. Sistem torej ni hierarhičen, ampak koncentričen. Regija tako denimo lahko stopi v interakcijo z drugimi enotami lokalne samouprave, vendar pri tem ne sme kršiti načela samoupravljanja teh enot⁸³. (Svet Evrope 1998, 68, 69).</p>	<p>federalna ustava lokalne samouprave sploh ne predvideva niti je ne zagotavlja, kar postavlja lokalno samoupravo nižjih nivojev v neenak položaj glede na kantone (Svet Evrope 1998, 203).</p>	
<p>Ustavna odvisnost (kdo sprejema/ spreminja zakone in ustavo in vloga teritorialnih enot)</p>	<p>FRA: Francoska lokalna samouprava je neodvisna v upravljanju lokalnih zadev, a deluje pod pogoji, ki jih predpisuje zakon. Kompetence zakonodajalca na tem področju zajemajo sistem volitev lokalnih svetov, osnovne principe samoupravljanja v lokalnih skupnostih, njihove kompetence in vire. To velja za občine, departmaje in pokrajine, pri čemer so slednje še obstojno odvisne od zakonodajalca, saj so z zakonom tudi ustanovljene (Svet Evrope 1998, 60).</p>	<p>NEM: Federalizem je v tem smislu temelj nemške ustave, zato imajo dežele visoko veljavo in neizpodbitno pravico sodelovati pri oblikovanju zakonodaje za celotno Federacijo (Svet Evrope 1998, 86). Dejansko pa je zakonodajna funkcija v veliki meri prepuščena Federaciji oz. Bundestagu, saj je ustava zelo natančna in jasna v delu, ko govori, katere naloge so dejansko izključno v pristojnosti nacionalnega parlamenta. (Svet Evrope 1998, 87). Kar je najbolj tipično pri nemškem federalizmu in tudi zapisano v ustavi, je dejstvo, da so Federacija na eni strani in dežele na drugi same zase suverene države, kar pomeni, da si lahko same postavljajo lastne organizacijske strukture in konstitucionalni red. Dežele imajo tako popolno diskrecijo pri</p>	<p>ŠPA: Pomembna razlika med nivoji oblasti je predvsem v zakonodajni moči. Predlagalna pravica pripada obema od domov, vendar pa je z le nekaj izjemami vsak zakon izglasovan s strani Kongresa. Senat lahko predlaga spremembe in zavrne zakon, vendarle pa ima Kongres možnost ne upoštevati njihovih predlogov. Kongres ima torej večjo zakonodajno moč (Alvarez – Rivera 2009).</p>

⁸³ Izjema so nekatere regije s posebnim statusom, ki jim sistem v nekaterim točkam daje prioriteto, ter področje neposrednih finančnih pomoči za gospodarski razvoj, kjer prav tako dominira regija. Regije lahko pridobijo bodisi posebne kompetence na škodo ostalih lokalnih skupnosti, ali pa z regulatornimi omejitvami za slednje. Primer je regija Ile de France, ki jo pretežno pokriva pariško metropolitansko območje; ta regija je pristojna za sprejem splošnega prostorskega plana (v sodelovanju z državo), ki ga morajo upoštevati vse vključene občine. Posebnost francoskega sistema so tudi prekomorski departmaji ter Korzika, ki ima poseben status zaradi specifične kulturne identitete (Svet Evrope 1998, 63-78).

		<p>oblikovanju svojih zakonov. Pogoj je le, da ima ljudstvo svojega predstavnika, ki je izvoljen na splošnih, neposrednih, enakopravnih in tajnih volitvah. (Svet Evrope 1998, 86-87).</p> <p>ŠVI: Kantoni imajo pravico do glasovanja glede ustavnih zadev, pravico do ustavne pobude, referendumu, pravico do sestavljanja Sveta kantonov (Ständerat), v katerem ima vsak izmed kantonov dva sedeža, z izjemo polkantonov (Svet Evrope 1998, 197-98).</p>	
Obstoj/ položaj drugega doma	<p>ŠPA: Na nacionalnem nivoju predstavlja zakonodajno oblast Španije t. i. Cortes Generales, parlament, ki sestoji iz dveh domov, spodnjega in zgornjega. Prvi je Kongres (Congreso de los Diputados, 350 sedežev), drugi pa Senat (Senado, 208 sedežev); člani obeh so voljeni za obdobje štirih let (Alvarez – Rivera 2009)</p>	<p>NEM: Predstavniško telo Zvezne republike Nemčije je sestavljeno iz dveh domov. Sestava predstavniškega telesa izhaja iz federalnega značaja države. Spodnji dom, Zvezni zbor (Bundestag) na zvezni ravni predstavlja vse državljane, medtem ko je drugi dom, Zvezni svet (Bundesrat) predstavnik dežel (Länder). (Državni svet 2007).</p> <p>ŠVI: Zakonodajno oblast predstavlja dvodomni parlament; Državni zbor (prevod po nem. slovarju »Debenjak«) (Nationalrat) sestavlja 200 poslancev, izvoljenih vsaka štiri leta na neposrednih volitvah, in Svet kantonov (Ständerat), ki ga sestavlja 46 članov, ki jih delegirajo kantoni, po dva iz vsakega kantona in po eden iz polkantonov (6).« (Novak 2003, 14)</p>	<p>FRA: Francoski parlament (Parlement) je sestavljen iz dveh zbornic: Narodne skupščine (Assemblée nationale) in Senata (Senate). Francoski Senat je eden močnejših drugih domov v svetovnem merilu. Ima vlogo predstavništva teritorialnih enot republike, saj predstavlja francoske regije, departmaje in občine. Senat je varuh interesov lokalnih avtonomij, kar se kaže v njegovi zakonodajni in nadzorni vlogi. Po večletni tradiciji je Senat prevzel vlogo doma lokalnih oblasti (Državni svet 2007).</p>
Struktura oblasti znotraj teritorialnih skupnosti	<p>FRA: Volitve v francoske regije se odvijajo na osnovi proporcionalnega predstavništva, ki temelji na departmajih; tudi politične stranke se organizirajo znotraj</p>	<p>NEM: Vsako od dežel vodi parlament (Landtag), ki je zakonodajno telo, sestavljeno iz članov, ki so voljeni na podlagi splošne volilne pravice za obdobje štirih let. Parlament tudi izvoli</p>	<p>ŠPA: Na vmesnem nivoju je Španija razdeljena na 50 provinc, vsako od njih pa upravljajo naslednji organi: svet province (Deputación Provincial), ki sestoji iz članov,</p>

	<p>departmajev. Predstavniki regijskega sveta se tako delijo po departmajski pripadnosti, pri čemer dvojni mandat (regijski svetnik in svetnik v departmajskem splošnem svetu oz. župan) ni redkost in je vloga regijskega svetnika podrejena drugi vlogi (Svet Evrope 1998, 60) Departma vodi generalni svet (conseil générale, ki je posvetovalno telo departmaja. Sestavljajo ga člani, ki so voljeni na podlagi neposredne volilne pravice za dobo šestih let, vendar se jih po treh letih polovica obnovi. Svet vodi predsednik, ki je tudi član sveta, delo pa poteka v komitejih, specializiranih za posamezno področje (CEMR 2009b).</p>	<p>predsednika dežele. Izvršilno telo dežele je vlada (Landesregierung), ki jo za štiri leta izvoli parlament, le-ta pa izmed sebe ministrskega predsednika (Ministerpräsident), ki vodi vlado in ima ekskluzivno pravico imenovati in odpustiti ministre (CEMR 2009c). ŠVI: V večini kantonov imajo občine svojo občinsko skupščino (<i>assemblée des citoyens ali assemblée communale</i>), ki je sestavljena iz vseh prebivalcev. Zgolj v nekaterih velikih mestih člani parlamenta volijo (<i>conseil général</i>). /.../ Izvršilno vejo švicarskih občin predstavlja svet občine (<i>conseil communal</i>), ki je kolegijsko telo, sestavljeno iz petih, šestih ali sedmih članov, ki so voljeni neposredno s strani prebivalcev. (CEMR 2009d). Na nivoju kantonov se oblast manifestira v treh telesih: veliki svet (<i>grand conseil/ Grosser Rat</i>), ki je zakonodajno telo; državni svet (<i>conseil d'état</i> oziroma <i>conseil exécutif/ Regierungsrat</i>) je izvršilno telo kantona; sodišče kantona (<i>tribunal cantonal</i> or <i>tribunal suprême/ Obergericht</i>) pa predstavlja sodno vejo oblasti (CEMR 2009d).</p>	<p>voljenih na posrednih splošnih volitvah. Člani so izbrani in voljeni izmed svetnikov občin vsake od provinc za obdobje štirih let. Svet izmed svojih članov tudi izvoli predsednika; vladni svet (Comisión de Gobierno) je izvršilni organ province, ki ga sestavljajo predsednik in njegovi namestniki, ki jih imenuje sam ter predsednik, ki je voljen s strani sveta province. Predsednik vodi vladni svet in organizira ter koordinira administracijo province. (CEMR 2009č).</p>
<p>Upravni nadzor nad lokalnimi oblastmi</p>	<p>FRA: V teoriji nismo našli ustreznih podatkov.</p>	<p>NEM: ZRN temelji na pet ravneh: lokalne oblasti (Gemeinde), okraji in mesta, ki ne pripadajo okrajem (Kreise), deželna administrativna okrožja (Regierungsbezirke), dežele (Länder) in zveza (Bund)⁸⁴. /.../ Vlade deželnih administrativnih</p>	<p>ŠPA: V teoriji nismo našli ustreznih podatkov.</p>

⁸⁴ Število enot na posamezni ravni je po podatkih Eurostata iz leta 2007 sledeče: 12.379 občin, 429 okrajev, 39 deželnih administrativnih okrožij in 16 dežel znotraj zveze (Eurostat 2008a).

		<p>okrožij imajo nadzorno oblast nad mesti, ki ne pripadajo okrajem, okraji pa imajo nadzorno oblast nad občinami, ki so na njihovem območju (Vlaj 1998b, 127, 141).</p> <p>ŠVI: Vse občinske institucije so podvržene nadzoru kantonov, vendarle pa se v praksi kaže pravilo, da nemško govoreči kantoni svojim občinam dovoljujejo višjo stopnjo avtonomije, medtem ko v francosko govorečih bolj zagovarjajo centraliziran pristop (Svet Evrope 1998, 203-04).</p>	
<p>Razporeditev moči odločanja med centralno oblastjo in teritorialnimi oblastmi</p>	<p>FRA: Regija v Franciji je postala lokalna oblast že leta 1972, toda šele z reformo leta 1982 so bili na splošnih volitvah izvoljeni prvi regijski sveti. V tem oziru so regije enake občinam in departmajem, vendar pa za razliko od slednjih izhajajo prej iz zakonov kot ustave. So torej samoupravne avtoritete, ki pa so ob enem sestavni del unitarne države, ki temelji na ustavni garanciji o nedeljivosti republike (Svet Evrope 1998, 60).</p>	<p>NEM: Temeljne ustavno določene postavke, na katerih temelji odnos med Federacijo in deželami, so: suverenost Federacije in vseh 16 dežel, enake pravice pri moči, vplivanju in udeležbi pri oblikovanju politik, ustavna delitev kompetenc med Federacijo in deželami (Svet Evrope 1998, 86-87).</p> <p>ŠVI: Ena pomembnejših determinant v odnosu centralna država in njeni sestavni deli, v našem primeru torej kantoni, je delitev pristojnosti oziroma moči. V tretjem členu federalne ustave je zapisano, da lahko Konfederacija deluje zgolj v mejah, ki so ji določene in dovoljene, področja, ki v ustavi niso določena, pa so v pristojnosti delovanja kantonov. Tako imajo kantoni moč delovanja tudi na področjih, kjer jih federacija nima (Svet Evrope 1998, 198-99).</p>	<p>ŠPA: Španija je znana kot t.i. država avtonomnosti, saj je splošni nadzor centralne države jasen (izražen v obliki okvirnih zakonov, še posebej na področju lokalne samouprave), nato pa pod centralno oblastjo regionalne enote lahko delujejo zakonodajno v soglasju z osnovno zakonodajo (Vlaj 1998b, 333).</p>
<p>Vloga ustavnega/vrhovnega sodišča</p>	<p>FRA: Poseben segment sodelovanja države in lokalnih skupnosti so pogodbeni odnosi – navedeni akterji lahko</p>	<p>NEM: Ustavno sodišče je pristojno za sodne spore, v katerih je udeležen Bundesrat. Bundesrat lahko tako toži ali je</p>	<p>ŠPA: V teoriji nismo našli ustreznih podatkov.</p>

	<p>namreč med seboj sklepajo zavezujoče pravne akte, s katerimi izvajajo svoje naloge neovirajoč kompetence vpletenih strani. Takšnih dogovorov posamezne lokalne skupnosti seveda ne morejo presoјati in tolmačiti po svoje, zato ima Francija razvit sistem upravnih sodišč, ki presoјajo v primeru sporov (Svet Evrope 1998, 70).</p>	<p>tožen pred ustavnim sodiščem. To se lahko zgodi v pravnih sporih z zvezno vlado ali v sporih med deželnimi in zvezno vlado, med deželnimi vladami ali znotraj ene dežele ter v primeru presoје ustavnosti (Državni svet 2007). ŠVI: Na nivoju kantonov se oblast manifestira tudi v obstoju sodišča kantona (<i>tribunal cantonal</i> or <i>tribunal suprême/Obergericht</i>) predstavlja sodno vejo oblasti. Sestavljajo ga sodniki in njihovi namestniki, ki jih volijo člani velikega sveta (CEMR 2009d).</p>	
Finančna odvisnost	<p>FRA: Regije imajo širok manevrski prostor za koriščenje svojih virov. Skoraj polovica virov prihaja iz neposrednih davčnih prejemkov, katerih višino določajo regije same (stopnje davkov so sicer v primerjavi z občinami oz. departmaji nizke). Drugo polovico prihodkov prinašajo neposredni davki (Svet Evrope 1998, 73).</p>	<p>NEM: Federalna ustava in ustave posameznih dežel zagotavljajo lokalnim skupnostim samoupravljanje, najpomembnejši del pa seveda predstavlja finančna neodvisnost. Slednja pomeni neodvisnost tako pri formiranju proračuna kot tudi odhodkov, predvsem pa zagotovilo, da se del prihodkov od davkov steče tudi v blagajno lokalnih skupnosti (Svet Evrope 1998, 91-93). ŠVI: Posebnost je, da ima vsaka samostojna enota v tej razdelitvi popolno finančno samostojnost in avtonomnost, posledično pa se je tudi izkazalo, da so finančno neodvisne entitete veliko bolj učinkovite in odzivne (Svet Evrope 1998, 195).</p>	<p>ŠPA: Centralna vlada je bila pri razporejanju finančnih sredstev z naslova davkov zelo preudarna, predvsem zato, da ne bi prihajalo med pokrajinami do prevelikih razlik. Zgolj nekatere davke, ki niso odvisni od inflacije in splošnega gospodarskega stanja, je preusmerila na pokrajine (to so t.i. lastni viri, ki zajemajo zgolj 10 % vseh prihodkov). To so na primer davek na dediščino in donacije, davek na bogastvo, na lastnino ter igre na srečo. Vendarle pa ima vlada še vedno določen vpliv tudi na omenjene davke. Dohodki, ki so v izključni lasti pokrajin, so prihodki od davka na posest ter od taks in kazni, ki pa so veliko nižji (Svet Evrope 1998, 157-58).</p>
Funkcionalna in organizacijska odvisnost (oz. stopnja decentralizacije/dekoncentracije)	<p>FRA: Čeprav regije nimajo posebnih upravljaljskih funkcij (razen na segmentu licejev) in pred zakoni in ustavo ne uživajo prednosti pred ostalimi lokalnimi skupnostmi, pa lahko s pomočjo načrtovanja in investicij</p>	<p>NEM: Zveza ima nekaj ključnih delovnih področij v izključni pristojnosti (obramba, zunanja politika, delovno pravo za javne uslužbence), večina področij pa je takih, kjer zakone lahko sprejemajo tudi dežele, če zveza ni že</p>	<p>ŠPA: Kompleksnost procesa upravljanja regij se v današnji Španiji kaže predvsem na nižjih nivojih vlade, t.i. lokalnih administracijah, ki jih sestavlja 50 provinc in natanko 8.109 občin. Omenjene lokalne administracije imajo</p>

	dokažejo svojo vodstveno vlogo na ključnih področjih: gospodarski razvoj, regionalni razvoj in javne stavbe (Svet Evrope 1998, 79-80).	predhodno uredila katerega od njih. Izvajanje teh zakonov je v pristojnosti dežel, ki pa lahko izvajanje določenih nalog prenesejo na občine (Vlaj 1998b, 128-129). ŠVI: Kantoni niso izključeni iz zakonodajnega postopka. Konfederacija deluje zgolj v mejah, ki so ji z ustavo določene, ostala področja so v domeni kantonov (Svet Evrope 1998, 198-199).	svoje lastne pristojnosti in so v tem smislu precej bolj avtonomne kot njihovi sestavni deli. Vendarle pa je bila v zadnjem obdobju tendenca zakonodajalca predvsem prenesti določeno mero avtonomnosti tudi na province in občine. Avtonomnost je v zakonodaji že zagotovljena, kljub temu pa se občine neprenehoma soočajo s finančnimi težavami (Svet Evrope 1998, 154).
Položaj najnižjih enot lokalne samouprave	FRA: Pred decentralizacijo je o vsem odločal prefekt, od decentralizacije dalje pa v Franciji poznajo tri ravni lokalnih skupnosti, ki povsem samostojno izvajajo svoja pooblastila; na lokalnem nivoju so to občine (36.778) (CEMR 2009b, Svet Evrope 1998, 58, 66). Šele francoska revolucija je prinesla tudi lokalno revolucijo z ustanovitvijo 44.000 komun, ki so bile enake pred zakonom (leta 1789) (Vlaj 1998b, 146).	NEM: Centralna država sprejema zakone, s katerimi določa naloge dežel oz. komun, porazdelitev pristojnosti pa je vedno dinamičen proces (selitev zadev z dežel na občine, odpor občin pred prevzemanjem novih pristojnosti zaradi neupoštevanja načela koneksitete). Komunalna vprašanja niso v pristojnosti zveze, ima pa politika zveze tudi svoj vpliv v občinah. (Vlaj 1998b, 128). ŠVI: Švica je federalna država, ki jo sestavljajo trije nivoji: Konfederacija, kantoni in polkantoni ter občine (Svet Evrope 1998, 195). Vendarle pa v celotni Švici ni nikjer enotnega komunalnega sistema, vsak kanton ima namreč svojo upravno razdelitev, nekateri izmed njih pa celo do pet različnih lokalnih samouprav. Stopnja samoupravljanja je tako od kantona do kantona popolnoma različna (CEMR 2009d). Ločitev med federalno in lokalno oblastjo je stroga, najpomembnejšo vlogo pa tu igrajo kantoni, ki so nekakšen most med	ŠPA: Lokalne administracije imajo svoje lastne pristojnosti in so v tem smislu precej bolj avtonomne kot njihovi sestavni deli (Svet Evrope 1998, 154). Pristojnosti vseh občin so s področja skrbi za gospodinjske odpadke, zagotavljanja vodnega omrežja, cestne razsvetljave, čiščenja cest in pločnikov, mestnega prevoza ter pokopališč. Občine z več kot 5.000 prebivalci so poleg prej navedenih nalog zadolžene še za sistem javnih knjižnic, vzdrževanje zelenih površin ter lokalno policijo, tiste z več kot 20.000 prebivalci pa še za socialne storitve, športne objekte ter preventivo pred požari. Občine z več kot 50.000 skrbijo tudi za javni prevoz in varovanje okolja (CEMR 2009č).

		obema nivojema oblasti. (Svet Evrope 1998, 203)	
--	--	--	--

Opomba: Zaradi preglednosti tabele uporabljamo okrajšave za imena držav: FRA za Francijo, NEM za Nemčijo, ŠPA za Španijo in ŠVI za Švico.

Izbrane evropske ureditve (v našem primeru Francija, Nemčija, Španija, Švica) smo na podlagi ključnih karakteristik različnih oblik državne ureditve umeščali na kontinuumu unitarna država – regionalna država – federalna država.

Kot smo že omenili, je na teoretski ravni ravno način interakcije med ravnmi teritorialnih oblasti odločilen za umestitev v določeno obliko državne ureditve. Vendarle pa se v praksi izkaže, da je vsak od omenjenih sistemov in političnih ureditev do določene mere specifičen, kar otežuje strogo razvrščanje. Vsaka od držav namreč v praksi uporablja nekakšno mešanico vseh treh sistemov. Kriteriji, ki smo jih uporabili, so tako služili le kot orodje za umeščanje.

Poudariti moramo tudi dejstvo, na katerega je v intervjuju opozoril dr. Vlaj, in sicer da je lahko primerjava stopnje regionaliziranosti med državami zavajajoča, saj že pri poimenovanju »regija« oziroma »pokrajina« prihaja do »primerjave jabolk in hrušk«. Na podobno težavo smo naleteli pri prebiranju literature, kjer ni vedno povsem jasno, med katerimi stopnjami regionalizacije teče primerjava. V Tabeli 7.1 smo na podlagi literature primerjali stopnje izvedene teritorializacije, medtem ko v zaključku upoštevamo klasifikacijo NUTS in izsledke intervjuja z dr. Stanetom Vlajem (glej Prilogo A).

Po besedah dr. Vlaja je naše pokrajine potrebno primerjati vedno s tistimi enotami v Evropi, ki so tik nad občinami; se pravi *departmaji* v Franciji, *Landkreise* v Nemčiji, *province* v Španiji in Italiji (tj. raven NUTS 3 in ne NUTS 2, kamor sodijo denimo francoske regije). Izraz regija je zelo splošen in izmuzljiv, prave definicije ni, zato jo je vedno potrebno opisati. Švica je posebnost, saj je za enkrat ustavno še vedno konfederacija. Tam poznajo kantone (ti so konfederalne enote) in občine, vmes pa poznajo neke vrste *razvojne regije*, ki niso institucionalizirane, ki so namenjene predvsem izravnavanju.

Koncept regionalne države, kolikor ga zasledimo v teoriji, je zelo neoprijemljiv. Unitarno in federalno državo je precej enostavno razločiti, več težav imamo pri regionalni (kot primer regionalne države literatura pogosto navaja Španijo in Italijo). Po mnenju dr. Vlaja gre pri slednji za teoretsko gledano četrti tip državne ureditve (poleg unitarnih, federacij in konfederacij). Imenuje jo regionalna oz. boljše, regionalizirana država. Vendarle pa zagovarja stališče da glede regij ni enotnega modela.

Vendarle pa se proces regionalizacije v vseh naštetih državah bistveno razlikuje že po načinu nastanka. Nemčija je denimo primer zvezne države, v kateri federalizem ni posledica potrebe po premoščanju regionalne razlike, temveč hotenja, da se oblikuje skladna država, kjer se moč ne bi zgostila na enem mestu. (Vlaj 1998b, 324, 327). Francoski departmaji so plod organskega razvoja, nastali so po revoluciji, švicarski sistem lokalne samouprave temelji na zgodovinski osnovi, medtem ko začetki regij v Španiji segajo v konec 70. let, ko so želeli več avtonomije omogočiti predvsem Kataloniji in Baskiji.

Enakopravnost vseh lokalnih skupnosti je izrazita značilnost unitarne države, kar se potrjuje na primeru Francije. Od obdobja decentralizacije dalje obstajajo tri ravni lokalnih skupnosti, ki v celoti samostojno opravljajo pooblastila. Vendarle pa zrcaljenje koncepta unitarne države na vse upravne tire pokaže, da samoupravne skupnosti nimajo splošne pristojnosti odločanja o vseh zadevah; francosko javno pravo namreč ločuje koncept samoupravne skupnosti in koncept javnega podjetja – prva ima splošno pristojnost in lahko odloča o vsem, druga pa temelji na principu specializacije in lahko deluje le v mejah specifičnih pristojnosti, ki so določene v ustanovitvenem dokumentu (Svet Evrope 1998, 60-61). Tudi v Nemčiji so teritorialne skupnosti po ustavi v enakem položaju, vendar pa je dr. Vlaj opozoril, da so Nemci s spremembami želeli predvsem krepiti federalne enote (tj. 16 dežel) pa tudi okrožja in občine. Nemška občina je danes zelo samostojna. Prišlo je celo do bojazni, da bi pretirano obveljalo načelo subsidiarnosti – torej da bi zvezne enote na škodo zvezne države imele še več pristojnosti. Španske lokalne skupnosti delujejo precej avtonomno, vseeno v skladu z osnovno zakonodajo, medtem ko imajo švicarski kantoni celo pooblastila na področjih, kjer jih konfederacija nima.

Prav tako imajo kantoni pravico do glasovanja glede ustavnih zadev, do ustavne pobude ter referendumu (glas jim zagotavlja t.i. kooperativni federalizem, ki se udejanja v medsebojnih dogovorih, sodelovanju v posvetovalnih fazah in horizontalnih vezeh med kantoni samimi), za razliko od španske ureditve, kjer imajo v teoriji nižji nivoji lokalne samouprave prav tako predlagalno pravico, vendar pa se v praksi izkaže, da Kongres njihovih predlogov ne upošteva.

Nasprotno zasledimo na primeru Nemčije, ki s tem le še utrjuje svojo naravo federalne države, kjer imajo dežele visoko veljavo in neizpodbitno pravico sodelovati pri oblikovanju zakonodaje. Francija kot unitarna država dopušča nižjim teritorialnim ravnam le sprejem podzakonskih aktov, zakonodaja pa je oblikovana s strani centralne vlade.

Kriterij, v katerem se Francija ni izkazala kot izrazito unitarna država, pa je položaj drugega doma. Francoski senat je namreč eden najmočnejših drugih domov na svetu, kar mu, kljub temu, da je posredno voljen, daje zadostna pooblastila, da lahko nadzoruje delo Vlade. Tako Španija kot Švica predvidevata v svojih ureditvah oba domova, od katerih je spodnji dom v obeh primerih neposredno voljen, zgornji pa posredno. Bistvena značilnost nemške ureditve izhaja iz federalnega značaja države, kjer je zastopanost pokrajinskih enot v drugem domu obvezna.

Prav tako so na nižjih nivojih nemške samouprave (dežele, okraji in občine) prisotne vse tri veje oblasti, enako kot na zvezni ravni. Podobno velja za Švico, le da tu predstavniki niso vedno neposredno voljeni. Na primeru Francije lahko vidimo, da se politične opcije strankarsko organizirajo celo na nivoju departmajev, prihaja pa tudi do podvajanja funkcij na nivoju regij in departmajev.

Domneva, da je nemška ureditev federalna, se je potrdila tudi pri indikatorju, ki kaže na vlogo ustavnega oziroma vrhovnega sodišča. Nemške zvezne enote so avtonomne, sodišče pa razrešuje spore na vseh nivojih med njimi. Poleg tega Bundesrat z dvetretjinsko večino izvoli polovico članov ustavnega sodišča. V Franciji razreševanje sporov praktično ni potrebno, saj večina pristojnosti leži na centralni vladi, država pa z lokalnimi skupnostmi sodeluje na podlagi pogodbenih odnosov. Če pride do sporov na tej stopnji, jih rešujejo upravna sodišča. Dr. Vlaj prenos pristojnosti na departmaje in

regije v Franciji pojasnjuje z dejstvom, da želi francoska centralna oblast popolno pristojnost posameznih ravni oblasti za določena področja, torej čim manj deljenih pristojnosti. Švica ima za spore na nivoju kantonov razvito sodno oblast, in sicer t.i. sodišča kantona.

Eden pomembnejših kriterijev za razvrščanje na kontinuumu unitarna – federalna država je zagotovo finančna odvisnost. V vseh ureditvah zasledimo izravnalne mehanizme, ki so v nekaterih primerih nujni, če želijo države spoštovati načelo koneksitete. Nemška ustava tako zagotavlja lokalnim skupnostim dohodek predvsem z naslova prerazporeditve davkov, podobno je tudi španska vlada neposredno na pokrajine preusmerila le majhno število davkov (skupno le 10 % vseh dohodkov). Večjo stopnjo avtonomije v finančnem smislu, kar je prej značilnost regionalne države kot pa unitarne, regijam dopušča francoska vlada, ki jim namenja skoraj polovico dohodkov od davkov.

Vendarle pa je finančna (ne)odvisnost do določene mere povezana z nalogami in pristojnostmi, ki so naložene vsaki od decentraliziranih enot. Denimo tipična za federalno državo je razdelitev pristojnosti v smislu, da ima vsaka od oblasti vsaj eno področje na katerem je izključno odgovorna. Tako ima zveza v Nemčiji izključno pristojnost nad obrambo in zunanjo politiko, nekatere področne zakone pa lahko sprejemajo tudi dežele. V Franciji regije in departmaji seveda nimajo enake stopnje oblasti kot centralna država, nekatere pristojnosti so jim ustavno zagotovljene, druge pa prenesene. Švica in Španija, kot primera regionaliziranih držav (ki je po besedah dr. Vlaja boljši termin, kot regionalna država), sta podelili relativno veliko mero pristojnosti lokalnim administracijam, ki je na primer v Španiji že zakonsko zagotovljena. Španske občine tako izključno skrbijo za odpadke, vodno omrežje, razsvetljavo ter mestni prevoz.

Položaj občin v Švici je bližje federalni ureditvi, saj so občine v celoti odgovorne kantonom in od njih odvisne, na podobno stanje naletimo tudi v Nemčiji, kjer predvsem po načelu subsidiarnosti občinam pritečejo naloge, ki jih lahko najučinkoviteje in najceneje opravijo na najnižjem nivoju.

Tudi po besedah dr. Vlaja je šla reforma v Nemčiji v razmejitev pristojnosti v prid poddržavnih. Po njegovem mnenju ima ravno Nemčija najbolje izpeljano načelo subsidiarnosti. Nemci poznajo kadrovske, vsebinske, finančno avtonomije tudi na poddržavni ravni.

V Evropi pa je splošni trend decentralizacija, kar pomeni uresničevanje načela subsidiarnosti, ki ima politični, filozofski, pravni in upravno filozofski značaj, poleg tega pa je v temeljno načelo EU in Sveta Evrope. Članstvo v EU po besedah sogovornika sicer zmanjšuje avtonomijo lokalnih oblasti; samo na področju varstva okolja je namreč preko 600 predpisov Unije, ki so za članice obvezni. Splošna težnja je torej decentralizacija v vseh državah, ne glede na obliko državne ureditve. Države v tem kontekstu celo spreminjajo svoje ustave.

Vendarle se v praksi vedno pokaže razkorak med normativnim in stvarnim; na primer bivše socialistične države so svoje ustave spremenile, da bi bile vsečne Svetu Evrope. Te države so nas z regionalizacijo tudi prehiteli (npr. Češka s 14 regijami, Slovaška z 12 itd.), vendarle pa, kot meni profesor Vlaj, njihova regionalizacija stoji na majavih temeljih. Formalno so sicer vzpostavili poddržavne ravni, pristojnosti in finance pa v praksi niso docela razmejene. Omenjene države pristojnosti kopičijo, pri financah pa skoparijo, zato so te regije pod odločilnim vplivom države (podobno kot občine v Sloveniji, ki 80 % sredstev dobijo iz finančne izravnave).

Po izsledkih iz teorije in potrditvi profesorja Vlaja lahko Francijo po spremembi ustave opredelimo kot decentralizirano unitarno državo, Nemčijo kot federalno, Španijo kot regionalizirano, Švico pa kot konfederacijo.

8 PREDLAGANA SLOVENSKA UREDITEV Z VIDIKA UNITARIZMA OZ. FEDERALIZMA (Gregor Skender)

Šmidovnik (1998, 143-144) je zapisal, da je stara formulacija 143. člena pomenila popolno zmago centralistov nad regionalisti; formulacija je sprva izgledala kot kompromis, bila pa je svojevrstna prevara, ki je uspela v zadnjem hipu usklajevanja ustavnega besedila v ustavni komisiji, ko ni bilo več časa za nadaljnje razprave o kočljivi in sporni stvari slovenskega regionalizma. Zagotovljeno je bilo centralistično

upravljanje Slovenije – ob majhnih in nepomembnih občinah na eni strani ter ob močni in vsepovsod pričujoči državni upravi na drugi strani.

Takšen razplet pa je v določeni meri razumljiv, saj je bil razvoj slovenske lokalne samouprave v samem začetku ustvarjanja države podrejen osamosvojitvenim procesom in širšim družbeno-političnim reformam. Prvi korak v smeri vertikalne delitve oblasti, ki ga je predstavljal začetek delovanja mreže občin leta 1995, je bil po eni strani premik v demokratično zasnovano lokalno upravljanje, po drugi strani pa je premalo pretehtana zakonska ureditev dopustila drobljenje občinske mreže in neusklajenost njihovih kapacitet s pristojnostmi, ki jih občine formalno imajo. Tudi dr. Stane Vlaj, ki se je med drugim ukvarjal s Katalogom pristojnosti slovenskih občin, je v družboslovnem intervjuju opozoril na (pre)obsežne naloge občin (katalog jih našteva preko 300) in preveliko in predvsem neenakomerno razdrobljenost slovenskih občin. Med njimi je namreč veliko takšnih, ki so finančno in kadrovsko podhranjene, spet druge pa so nesorazmerno velike in premožne. Šibke občine bodo po mnenju dr. Vlaja pravzaprav vesele realokacije pristojnosti, ki pa mora biti izvedena na strokovni in ne politični podlagi.

Vsekakor pa šibke občine ne pomenijo zgolj težav pri izvajanju svojih pristojnosti, ampak krepijo centralizem in ohranjajo težišče naše države ureditve na točki centralizirane unitarne države. Načela SE, zapisana tudi v MELLS, takšnim praksam nasprotujejo, zato se je Republika Slovenija s podpisom te listine tudi formalno zavezala za premik k decentraliziranemu modelu upravljanja. Dr. Vlaj je v intervjuju ocenil, da Slovenija trenutno slabo spoštuje uresničevanje načel povezanih z lokalno samoupravo. Pomemben korak na tej poti bo šele regionalizacija, ki bo prinesla tisto raven upravljanja, za katero je bila država preveč oddaljena in je pogosto spregledovala lokalne specifike, občine pa premajhne in prešibke, da bi se soočale s problemi, ki zajemajo prebivalce več občin hkrati. Model medobčinskega povezovanja, ki ga je za ustanovitev pokrajin na prostovoljni osnovi zajemala tudi ustava, se je očitno izkazal za neprimerne, zato je neobhoden pristop od zgoraj navzdol, torej zakonska ustanovitev pokrajin na podlagi spremenjenih ustavnih določb.

Trenutna pravna ureditev vprašanja regionalizacije je nedorečena, saj ustava opredeljuje pokrajine kot samoupravne lokalne skupnosti, ki opravljajo lokalne zadeve širšega

pomena in z zakonom določene zadeve regionalnega pomena ter prelaga odločitev o ustanovitvi le-teh na DZ. Ta pa vse od sprememb ustave leta 2006 do danes še ni zagotovil zakonske podlage za vzpostavitev mreže pokrajin, določitev njihovih pristojnosti, volitev in financiranja. Pravzaprav je prišel IV. mandat DZ najdlje na tej poti, saj je obravnaval šest zakonskih predlogov, ki pa niso dobili dvotretjinske podpore navzočih poslancev (ZUPok v različici 14 pokrajin) oz. se je zakonodajni postopek končal s koncem mandata DZ. Pri analizi usmeritev RS na področju regionalizacije je zato težko zajeti objektivne podatke, saj prej omenjeni zakonski predlogi niso več aktualni, nova vlada in Strateški svet za decentralizacijo in regionalizacijo pa še nista končala svojega dela, kar pomeni, da še nimamo na voljo formalnih dokumentov za opredelitev novih smernic. Analiza položaja bodoče slovenske ureditve na kontinuumu unitarna – federalna država se zato naslanja na zgoraj obravnavane zakonske predloge, upoštevajoč dejstvo, da le-te upošteva tudi Strateški svet pri pripravi novih predlogov. Poleg tega bomo v nadaljevanju opredelili tudi splošne usmeritve aktualne vlade RS, ki smo jih pridobili na podlagi družboslovnega intervjuja pri Službi vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko.

Na podlagi kriterijev iz zgornjega tabelarnega prikaza značilnosti različnih tipov državne ureditve (Tabela 2.1) smo za primer bodoče regionalizirane ureditve RS ugotovili, da:

- *Način nastanka* slovenske države ustreza modelu **unitarne države**, saj bil razvoj državnosti postopen. Najprej je slovensko ozemlje utrjevalo identiteto kot narod v okviru večjih državnih tvorb, z osamosvojitvijo pa kot suverena nacionalna država.
- *Načelo enakosti med različnimi nivoji lokalne samouprave* se tudi z uvedbo pokrajin ne spreminja, kar ustreza modelu unitarne države. ZUPok namreč ne posega v pristojnosti in položaj občin (razen, ko gre za sodelovanje različnih ravni oblasti, za katero pa je potrebno soglasje vseh).
- *Položaj najnižjih enot lokalne samouprave* se, smiselno glede na zgornjo ugotovitev, ne spreminja, kar ustreza modelu **unitarne države**. To pomeni, da so občine neodvisne od pokrajin, prenos nalog med občinsko in pokrajinsko ravni pa je mogoč le s soglasjem obeh. Le centralna raven lahko posega v položaj nižjih ravni upravljanja.

- *Ustavna odvisnost* (sprejem/ spreminjanje zakonov in ustave ter vloga teritorialnih enot) lokalnih skupnosti od centralne ravni se ohranja tudi z uvedbo pokrajin, kar ustreza modelu **unitarne države**. Ustavodajno in zakonodajno vlogo ima še vedno izključno Državni zbor, vloga teritorialnih enot se ne spremeni tudi v Državnem svetu. Superiornost Državnega zbora z vidika ustavne odvisnosti potrjuje že sprememba ustave leta 2006, ki je rezultat usklajenega delovanja političnih sil na centralni ravni (dvotretjinska večina v DZ) in predpogoj za ustanovitev pokrajin.
- *Obstoj/ položaj drugega doma*, tj. DS se ne spreminja. Prisotni so le razmisleki o vključevanju regij v zastopanje lokalnih interesov (obravnavani zakonodajni predlogi pa ne posegajo v strukturo in položaj DS). Ohranjanje modela nepopolne dvodomnosti in šibke vloge DS ustreza modelu **unitarne države**.
- *Struktura oblasti znotraj teritorialnih skupnosti*, ki so jo predvidevali zakonodajni predlogi za ustanovitev pokrajin, zajema naslednje ključne organe: pokrajinski svet, predsednik pokrajine, svet občin in pokrajinska uprava; od teh volivci izbirajo le člane pokrajinskega sveta. Našteti organi pokrajin bi Slovenijo uvrščali v model **unitarne države**. Odmik od unitarizma z vidika notranje organizacijske strukture pokrajin predstavljajo ideje o neposrednih volitvah predsednika pokrajine, ki pa se v zakonodajnih predlogih niso uveljavile. Po mnenju dr. Vlaja bi takšna ureditev pomenila župane »na kubik«; bili bi izjemno močne figure in bi lahko delali težave vladi, kar pa lahko celo vodi v postopno federalizacijo.
- *Upravni nadzor nad lokalnimi oblastmi* urejata ZLS in ZDU, ki določata, da opravljajo državni organi nad izvirnimi nalogami nadzor ustavnosti in zakonitosti, nad prenesenimi pa tudi nadzor primernosti in strokovnosti opravljanja nalog. Takšna oblika nadzora našo državno ureditev približuje modelu **unitarne** ali **regionalne države**.
- *Razporeditev moči odločanja med centralno oblastjo in teritorialnimi oblastmi* je podvržena hierarhiji pravnih aktov, ki velja v Sloveniji – ZPNPPok tako določa področne spremembe zakonodaje, ki je nadrejena pokrajinskim predpisom. Predpisi občin so podrejeni predpisom s centralne ravni, a ne tistim s pokrajinske ravni upravljanja. Vključenost lokalnih oblasti pri odločanju je delno zagotovljena preko sodelovanja v DS (težava so omejene pristojnosti DS), neformalno obliko sodelovanja lokalnih skupnosti v procesu odločanja pa

predstavljajo poslanci-župani, kar omogoča združljivost obeh funkcij⁸⁵. Ne glede na to Slovenijo z vidika razporeditve moči odločanja uvrščamo med **unitarne države**.

- *Vloga ustavnega/ vrhovnega sodišča* ureja sama Ustava RS. 153. člen določa usklajenost pravnih aktov z ustavo in zakonom. Ta določba ustave umešča lokalno samoupravo v pravno državo tako, da predpise lokalnih skupnosti uvršča v celoto pravnega reda Republike Slovenije. Ta položaj varuje Ustavno sodišče Republike Slovenije za odločanje o skladnosti predpisov lokalnih skupnosti z ustavo in zakoni ter o sporih glede pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi oziroma med samimi lokalnimi skupnostmi, kar posebej opredeljuje 160. člen. Takšna vloga ustavnega sodišča je značilna za **unitarne** ali **regionalne države**.
- *Finančna odvisnost* pokrajin je v skladu s predlagano zakonodajo omejena z zagotavljanjem premoženjske in finančne avtonomije z lastnimi viri financiranja, neenakosti pa se rešujejo z instrumentom finančne izravnave na centralni ravni. Vprašanje financiranja občin je urejeno ločeno (ZFO) in pokrajine pri urejanju financiranja občin na svojem območju nimajo pristojnosti. Upoštevač ločeno financiranje pokrajin in občin ter dejstvo, da so tako viri financiranja kot formula za dodelitev sredstev iz naslova finančne izravnave določeni na centralni ravni, lahko trdimo, da je Slovenija z vidika financiranja lokalnih skupnosti **unitarna država**. Prav instrument finančne izravnave je problematičen z vidika finančne (ne)odvisnosti bodočih pokrajin, saj, kot trdi dr. Vlaj, lahko namesto pravične delitve sredstev predstavlja instrument podrejanja lokalnih skupnosti.
- *Funkcionalna in organizacijska odvisnost (oz. stopnja decentralizacije/ dekoncentracije)* pokrajin je v skladu s predlagano zakonodajo opredeljena s pristojnostmi in pravnim položajem pokrajin. Pokrajine so tako pristojne za lokalne zadeve širšega pomena (te določa zakon, statut na njegovi podlagi ali zgolj statut) in naloge regionalnega pomena (te določa zakon) pa tudi prenesene države, za katere je pokrajina predvidena zgolj kot izvrševalka (dekoncentracija). Naravo pristojnosti (izvirne ali prenesene) določa zakon na

⁸⁵ Je pa prav združljivost funkcije župana in poslanca deležna številnih kritik. Dr. Vlaj je v družboslovnem intervjuju denimo opozoril, da so največ škoda slovenski lokalni samoupravi naredili prav oni, saj so spreminjali ZLS sebi v prid in krepili položaj župana.

centralni ravni, z njim v skladu morajo biti vsi predpisi pokrajin. Organizacijsko je pokrajinam sicer podeljen status osebe javnega prava, ki lahko poseduje, pridobiva in razpolaga s premoženjem ter je organizirana kot avtonomni teritorialni upravni sistem, to pa še ne pomeni, da imajo enako stopnjo oblasti kot država, saj so v vsakem trenutku podvržene normativnim aranžmajem v domeni DZ, kar je spet značilnost modela **unitarne države**.

Po vseh obravnavanih kriterijih se Slovenija tudi po izvedeni regionalizaciji uvršča med **unitarne države**, pri čemer je potrebno opozoriti na dejstvo, da se določene značilnosti unitarne in regionalne države prekrivajo, zato jih lahko uporabimo le za razločevanje teh dveh tipov državne ureditve od federalne države. Vsekakor pa ohranjanje unitarne ureditve tudi po predvideni regionalizaciji ne pomeni, da bo način upravljanja ostal enak. Ključna razlika je namreč v decentralizaciji, ki je tudi ena izmed predpostavk sodobnih demokracij in načelo zaobjeto v samem delovanju EU in Sveta Evrope. Dr. Vlaj je v družboslovnem intervjuju potrdil ugotovitev, da bo Slovenija po uvedbi pokrajin ostala unitarna država, a bo imela regionalizirano notranjo strukturo. Takšni ugotovitvi se pridružuje tudi ministrica, ki je v intervjuju navedla, da je z ustavno pravnega vidika Slovenija unitarna država, notranja členitev na pokrajine pa bi jo uvrstila med decentralizirane države.

Pri tem je dr. Vlaj kritično ocenil predlagano zakonodajo, ki v prejšnjem mandatu ni prestala parlamentarnega postopka, saj naj bi model 14 pokrajin ne omogočal izvajanja vseh predvidenih pristojnosti in funkcij. Nezadovoljstva dr. Stane Vlaj ni skrival niti nad predlaganim zakonom, ki bi urejal prenos nalog v pristojnost pokrajin, saj naj bi bil s svojimi več kot 500 člani nepregleden. Ta zakon je po njegovem mnenju tudi omejeval avtonomijo bodočih pokrajin, saj je bilo preveč pristojnosti vezanih na soglasje države, kar razkriva že ime zakona; dejansko pri ustanavljanju pokrajin ne gre za prenos, temveč za *določitev pristojnosti* – najprej izvirnih. Kot član Strateškega sveta za decentralizacijo in regionalizacijo te poglede vključuje v razpravo o prihodnjih zakonskih predlogih.

8.1 Menjava oblasti in prihodnost regionalizacije v Sloveniji

Predlagani paket pokrajinskih zakonov v IV. mandatu ni dobil zadostne podpore poslancev oz. so se zakonodajni postopki zaradi prenehanja mandatne dobe Državnega zbora končali. Vlada RS v novi sestavi⁸⁶ se je zato lotila priprave novega svežnja zakonov, ki pa so v času pisanja te diplomske naloge še nedorečeni, zato ugotovitve v nadaljevanju povzemamo na podlagi družboslovnega intervjuja z ministrico mag. Zlato Ploštajner (glej Prilogo B) in prej omenjenega družboslovnega intervjuja z dr. Stanetom Vlajem.

Kar se tiče časovne dimenzije priprave in sprejema nove pokrajinske zakonodaje je ministrica odgovorila, da normativni program Vlade RS predvideva, da bi lahko vložili pokrajinsko zakonodajo v zakonodajni postopek decembra letos; če bi bili vsi zakoni sprejeti, bi to pomenilo, da bi bile pokrajinske volitve hkrati z lokalnimi volitvami leta 2010, pokrajine pa bi pričele z delom 1. januarja 2011. Vendar pa je ministrica dodala, da ugotovitve Strateškega sveta za decentralizacijo in regionalizacijo⁸⁷ na njegovi drugi seji (16. junij 2009) kažejo, da bi se lahko dinamika ustanavljanja pokrajin zamaknila. Poudarila je, da se zavzema za pripravo strokovnih in pretehtanih odločitev in temu bo podrejena časovna komponenta regionalizacije.

Idejno izhodišče aktualne vlade je, kot je navedla ministrica Ploštajner, koncept velikih pokrajin, kar je povzel tudi Strateški svet. Ta je na prvi seji 8. maja 2009 sprejel usmeritve na nadaljnje strokovno delo za oblikovanje predloga regionalizacije Slovenije in pretehtal tri možne koncepte – oblikovanje treh, šestih ali osmih pokrajin. Zgoraj

⁸⁶ Na parlamentarnih volitvah septembra 2008 je bil izvoljena nova sestava Državnega zbora (V. mandat) in 9. Vlada Republike Slovenije. Na volitvah je večino glasov (30,45 %) (Volitve v Državni zbor 2008) prejela stranka Socialnih demokratov, katere predsednik, Borut Pahor, je na predlog predsednika republike Danila Türka tudi postal mandatar za predsednika nove vlade. Državni zbor je g. Pahorja na to mesto izvolil 7. novembra 2008, 21. novembra 2008 pa je v Državnem zboru prisegla nova vlada. V vladni ekipi je mesto ministrice v Službi vlade za lokalno samoupravo in regionalni razvoj, ki je pristojna za področje regionalizacije Slovenije, zasedla mag. Zlata Ploštajner (Vlada RS).

⁸⁷ Predsednik Vlade RS je za zagotavljanje ustreznih strokovnih izhodišč za pripravo zakonodaje na področju regionalizacije ustanovil Strateški svet za decentralizacijo in regionalizacijo, ki oblikuje strokovne usmeritve in predloge pri oblikovanju ključnih odločitev funkcionalne in finančne decentralizacije ter konceptu regionalizacije Slovenije. Strateški svet, v katerega so vključeni vodilni strokovnjaki s področja ustavne državne ureditve, regionalizma, javne uprave, javnih financ in drugih za pokrajinsko ureditev pomembnih področij, oblikuje strateške usmeritve in strokovni okvir, kar bo podlaga za nadaljnje razgovore in politična usklajevanja predsednika in vlade s strankami pozicije in opozicije. Član Strateškega sveta je tudi dr. Vlaj, ki je v družboslovnem intervjuju navedel, da je glavni poudarek sveta na kriterijih za ustanovitev pokrajin.

obravnavan zakonodajni predlog, ki predvideva 14 pokrajin, torej ni več relevanten, je pa dr. Vlaj podvomil tudi v predlog ustanovitve treh pokrajin. Ostala dva modela (šest in osem) imata namreč že opredeljene in razdelane kriterije, model treh pokrajin pa naj bi na podlagi demografskih, ekonomskih in drugih kriterijev izpadel. Optimalno število pokrajin, ki se ga lahko tudi strokovno zagovarja je torej šest oz. osem. To potrjujejo tudi navedbe ministrice, ki je povzela ugotovitve Strateškega sveta z zadnje seje, in sicer, da je šest do osem pokrajin pravo izhodišče. Člani sveta so dodali, da je treba na tej osnovi razdelati funkcionalno in finančno komponento ter organizacijsko-upravno komponento pokrajin, da bi lahko nato opravili presojo in sprejeli odločitev glede teritorialne komponente. Največje število pokrajin, ki ga je stroka predlagala, je torej osem, kar pa ne izključuje možnosti ustanovitve manjših območij znotraj večjih pokrajin, ki prav tako potrebujejo svojo lastno prepoznavnost in možnosti za razvoj, ne potrebujejo pa svoje upravno-administrativne strukture.

Ministrica je na splošno ocenila, da je bilo v preteklem mandatu opravljeno precejšnje delo, zato številni zgoraj obravnavani zakonodajni predlogi Strateškemu svetu služijo kot podlaga za pripravo novih. Je pa opozorila tudi na nekatera ključna razhajanja. Tako se je denimo na segmentu določitev pristojnosti zavzela za drugačen pristop, kot ga je predvideval predlog ZPNPPok, tj. za postopnost pri prenosu nalog v izvajanje pokrajinam, kar se nanaša tako na izvirne, kot na prenesene državne naloge. Dr. Vlaj meni, da je bolje, če sistemski zakon o pokrajinah primeroma (in ne taksativno) našteje področja pristojnosti, jih načelno opredeli (to je sicer predlog zakona že vseboval), potem pa bi v prehodnih določbah zapisali, da se razveljavijo določbe zgolj nekaj pomembnejših področnih zakonov (denimo Zakon o skladnem regionalnem razvoju). Šele naknadno pa bi se zavzemali za postopen prenos pristojnosti s spreminjanjem področne zakonodaje na strokovni podlagi.

Prav tako je odprta finančna komponenta pokrajin, ki z zmanjšanjem števila pokrajin dobi povsem novo dimenzijo. Nepresenetljivo je stališče ministrice, da bi bilo optimalno oblikovati takšne pokrajine in njih dodeljeno vertikalno davčno strukturo, ki bi bile v celoti sposobne z lastnimi finančnimi viri pokrivati svoje potrebe. Teoretično se takšnemu modelu financiranja približamo takrat, ko se izdatki lokalnih oblastim kar najbolj ujemajo s prihodki, torej so medsebojno korelirani. V primeru neenakomerne razpršenosti predmeta obdavčitve temu ni tako, zato mora pokrajina del sredstev

pridobiti iz višjih nivojev ali s prerazdelitvijo. Slednjemu se je mogoče izogniti le tako, da za večji del davčnih potreb oblikujemo t.i. »glavarino«⁸⁸, delno pa pomaga tudi smotrno oblikovanje mej pokrajin z upoštevanjem specifik lokalnih enot (geografskih, demografskih, ekonomskih). Ne glede na to pa bo, kot je zagotovila ministrica, vedno potrebno prerazporejanje sredstev med decentraliziranimi enotami, a je pomembna že izhodiščna usmeritev k doseganju optimuma fiskalne funkcije in iskanja avtonomnih lastnih davčnih virov.

Že v prejšnjem mandatu paket pokrajinskih zakonov ni predvideval hkratne reorganizacije in spremembe položaja DS in vse kaže da bo podobno tudi tokrat. Ministrica je zatrdila le, da je o predlogu preoblikovanja DS vredno razmišljati in da je prav, da je to del diskusije. Rešitve vidi v preoblikovanju DS, pa tudi v drugih oblikah zastopanja interesov pokrajin, na primer skozi delno preoblikovanje DS ali drugih institucionalnih oblikah. Dr. Vlaj kot član strateškega sveta meni, da je Zbor pokrajin resda ena od možnih perspektiv, vendar pa je hkrati poudaril, da hitri rezi nikoli ne prinesejo zelenih rezultatov. Zavzel se je za vzpostavitev delujoče mreže pokrajin in naknadno reševanje vprašanja DS. Poleg tega ni povsem prepričan, ali je izključna zastopnost lokalnih interesov v Zboru pokrajin najboljša rešitev, saj je v trenutni sestavi zagotovljeno sodelovanje širšemu spektru deležnikov. Je pa zatrdil, da bo v vsakem primeru potrebno spremeniti vsaj strukturo zastopnikov lokalnih interesov, torej zmanjšati število predstavnikov občin in vključiti predstavnike regij.

Usmeritve Strateškega sveta torej v določeni meri sledijo splošnim smernicam paketa predlogov pokrajinskih zakonov, ki v prejšnjem mandatu ni zbral zadostne politične podpore, a se na pomembnih točkah od njih tudi oddaljujejo. Tako je v ospredju ohranjanje unitarne oblike državne ureditve z decentralizirano notranjo strukturo ter oblikovanje pokrajin s pravico odločanja (brez zakonodajnega pooblastila) in s sveti, ki so neposredno izvoljeni. Zakonodajni predlogi bodo najverjetneje osnovani na konceptu velikih pokrajin (šest ali osem), s čim širšo finančno avtonomijo, med tem ko se bo vprašanje pristojnosti reševalo postopoma, torej tudi na podlagi praktičnih izkušenj iz delovanja pokrajin. Ugotavljamo, da se tudi v tem mandatu vprašanje DS ne bo reševalo vzporedno s problematiko regionalizacije, kar je po eni strani smiselno in v duhu

⁸⁸ Glavarina je na prebivalca v državi ugotovljen delež dohodnine oziroma drugih davkov, odstopljen občinam za financiranje skupne primerne porabe občin (ZFO-1A).

omenjene postopnosti pri doseganju polne subsidiarnosti in spoštovanju načela koneksitete. Po drugi strani pa bi veljalo razmisliti o preoblikovanju DS, ki ga večinoma sestavljajo prav predstavniki lokalnih skupnosti, prav v času večjih sprememb političnega sistema v smeri regionalizacije in decentralizacije. Sprejemanje pokrajinske zakonodaje namreč zahteva visoko stopnjo soglasja med političnimi strankami, kar pa bi veljalo izkoristiti tudi za ureditev »drugorazrednega vprašanja«, tj. položaja in vloge DS.

9 SKLEP

Primerjava različnih teritorialnih upravnih ravni v izbranih ureditvah (pri čemer je slovenska ureditev hipotetična) je izjemno težavna, saj se le-te razlikujejo tako po številu nivojev kot po njihovi velikosti in teži v sistemu državne ureditve. Poleg tega je Slovenija v primerjavi z izbranimi ureditvami tako majhna državna tvorba, da v odnosu do velikih držav (kot sta denimo Francija ali Nemčija) sama lahko nastopa kot enotna lokalna skupnost. Seveda pa ne smemo zanemariti slovenske specifikke, tj. družbene in geografske raznolikosti oz. razgibanosti, ki pogojujeta nastanek tradicionalno oblikovanih pokrajin.

Omenjene težave pri primerjavi pa so povsem razumljive, saj so države teritorializacijo in decentralizacijo izpeljale v specifičnih zgodovinskih okoliščinah. Pregled izbranih tujih ureditev tako pokaže, da je sodobna Švica nastala v procesu federalizacije predhodne konfederalne zveze in je danes pravzaprav *federalna država*. Španija je svojo regionalno strukturo prilagajala specifični avtonomnih pokrajin Katalonije in Baskije in je zato razvila posebno obliko državne ureditve, ki jo teoretiki opredeljujejo kot *regionalno državo*. Francija je lokalno samoupravo utemeljila na zapuščini francoske revolucije in tradicionalni moči centra države, zato jo danes lahko opredelimo kot regionalizirano *unitarno državo*. V Nemčiji pa so dogodki po drugi svetovni vojni pripeljali do združitve že obstoječih dežel v sodobno demokratično *federacijo*.

Od vseh obravnavanih držav je Slovenija najmlajša, njena zapuščina lokalne samouprave pa nima znatnega zgodovinskega spomina, saj se je v stoletju pred osamosvojitvijo zamenjala cela vrsta državnih sistemov, ki jim je pripadala, z njimi pa se je spreminjala tudi teritorializacija slovenskega ozemlja. Zato pravzaprav ni nenavadno, da usoda regionalizacije še vedno ni dorečena, kljub prepričanju da je proces konsolidacije od socialistične republike v samostojno in sodobno demokratično državo zaključen. Slovenija je tako vse od osamosvojitve dalje ohranjala centralizirano *unitarno strukturo*.

V splošnem lahko trdimo, da je decentralizacija najdlje izpeljana v Švici, kjer imajo kantoni celo pristojnosti, ki jih zveza nima. Tudi v Nemčiji je močan poudarek na zveznih deželah, a mu nasproti stojijo močne občine. Španija in Francija ohranjata

glavno odločevalsko vlogo na centralni ravni, pri čemer je Španija zaradi specifičnih okoliščin, vezanih na položaj Katalonije in Baskije, ubrala nekoliko drugačen pristop k zagotavljanju avtonomije svojih sestavnih delov. Slovenija je (in bo tudi po decentralizaciji) zakonodajno vlogo prepustila centralni ravni, medtem ko bodo pokrajine dobile znaten obseg izvernih pristojnosti, ki jim bo zagotavljal dejansko samoupravnost.

Z vidika nalog lokalnih skupnosti je moč trditi, da je največja avtonomija tam, kjer imajo te skupnosti na določenih področjih izključno pristojnost. To lahko trdimo za Nemčijo in Švico, medtem ko v Franciji, Španiji in tudi (bodoči) slovenski ureditvi govorimo o določitvi izvernih pristojnosti pokrajin, ki jih kot take določa centralna raven.

Različne pristojnosti in avtonomijo teritorialnih enot spremlja različna odvisnost občinske ravni: v Nemčiji, Švici in deloma tudi v Španiji (predvsem v finančnem smislu) je prisotna odvisnost občin od deželne, provincialne oz. kantonalne ravni, medtem ko v Franciji in predlagani slovenski ureditvi govorimo o enakosti vseh nivojev oblasti (ne poznamo torej hierarhičnih odnosov med njimi). Iz tega izhajajoč je razumljivo, da nadzor nad teritorialnimi enotami pod nivojem centralne oblasti v Nemčiji in Švici vršijo kar zvezne enote, med tem ko v ostalih ureditvah nadzor ostaja na centralni ravni.

Pomembna točka razlikovanja med izbranimi ureditvami je vloga teritorialnih skupnosti pri spreminjanju ustave. V Nemčiji in Švici je sodelovanje zveznih enot v tem procesu nujno, v ostalih sistemih pa teritorialne skupnosti vplivajo zgolj preko predstavnikov v drugem parlamentarnem domu. Slovenija je s spremembo 143. člena Ustave občinam pravzaprav odvzela pravico odločanja o usodi regionalizacije (podala pa jim je posvetovalno vlogo pri pripravi zakonodaje). Vsi nadaljnji koraki so v prvi vrsti stvar aktualne vlade in DZ, ki mora pripraviti zakonodajne predloge, ki bodo zagotovili dejansko decentralizacijo (in ne dekoncentracijo, kar se pravzaprav lahko zgodi, če bi se razmerje prenesenih in izvernih pristojnosti nagnilo v prid države). Prav sprememba ustave je evidenten dokaz o prisotnosti unitarne (in trenutno centralizirane) ureditve v Sloveniji. Vpliv ostalih deležnikov v vertikalni delitvi pri sprejemanju in spreminjanju ustave je pravzaprav zgolj posvetovalne narave.

Zanimivo je, da vsi sistemi do neke mere vsebujejo značilnosti drugih. Lahko torej govorimo o neke vrste konvergenčnih točkah, ki so razlog zgoraj omenjene težave pri teoretičnem umeščanju držav na kontinuum unitarizem-federalizem. Tako je denimo posebnost Švice, t.i. kooperativni federalizem, ki ga opredeljuje dogovarjanje, posvetovanje in povezovanje na vertikalni in horizontalni ravni oblasti, mogoče prevesti v koncept institucionalnega dialoga, ki naj bi potekal v vseh sodobnih demokratičnih sistemih lokalne samouprave. Ti naj bi namreč težili k dvema na prvi pogled nezdružljivima ciljema. Po eni strani naj bi lokalne skupnosti ohranjale svojo avtonomijo in diferenco druga do druge, po drugi strani pa morajo zaradi zagotavljanja učinkovitega procesa vladanja, prenosa znanja, izkušenj ipd. med vsemi akterji, vključenimi v proces javnega upravljanja, obstajati odprti kanali komunikacije in sodelovanja.

O težavnosti plastičnega umeščanja v teoretične koncepte priča tudi dejstvo, da ima Francija v nasprotju s teorijo unitarne države, kar naj bi po ustavni zasnovi bila, enega najmočnejših drugih domov na svetu (Senat). Tudi ostale izbrane države imajo druge domove, ki pa nimajo povsod tako pomembne vloge kot v Franciji ali Nemčiji. Posebej problematičen je položaj slovenskega DS, ki združuje značilnosti funkcionalnega in teritorialnega predstavništva. Vse kaže, da bo v takšni sestavi ostal tudi po izvedbi regionalizacije.

Končno lahko kot skupno značilnost različnih sistemov vertikalne delitve oblasti opredelimo tudi instrument finančne izravnave. Ta nastopa kot sredstvo povečevanja avtonomije lokalnih skupnosti. Tudi za slovensko ureditev se predvideva uporaba tega instrumenta, ob čemer pa aktualne težnje govorijo v prid večjih (in finančno močnejših) pokrajin kot prejšnji predlogi. Takšne pokrajine naj bi večji del sredstev dobile iz lastnih virov. Potrebno pa je vseeno paziti, da se instrument ne zlorabi v smislu podrejanja bodočih pokrajin centralni oblasti, ki določa kriterije za razdelitev sredstev. Poleg tega mora bodoča slovenska ureditev upoštevati izkušnje drugih post-socialističnih držav, ki so hitro izvedeni regionalizaciji primaknile premajhen kos proračunske pogače in tako ohromile njihovo prvobitno samoupravno funkcijo.

V Sloveniji je smiselno upoštevati prepoznane prednosti vseh obravnavanih oblik državnih ureditev. Dobrodošla je široka avtonomija pokrajin ob hkratnem zagotavljanju čim višje stopnje finančne samozadostnosti. Zaželena ja hkratna izvedba regionalizacije in reforma ter okrepitev drugega parlamentarnega doma. In nenazadnje, primerno bi bilo osnovati sistem, ki ga opredeljuje pretok informacij in znanja ter posvetovalna narava odločanja. Ob ohranjanju *unitarne strukture*, ki je glede na majhnost ozemlja in število prebivalcev nujna, je potrebno razviti unikaten sistem lokalne samouprave, ki bo ob *decentralizaciji upravljanja* po eni strani upošteval specifične razdrobljenega slovenskega geografskega, družbenega in upravno-političnega prostora, po drugi strani pa bo sposoben usklajenega regionalnega razvoja in prožnega odzivanja na izzive sodobnih demokracij.

10 LITERATURA

1. Alvarez – Rivera, Manuel. 2009. *Elections to the Spanish Congress of Deputies*. Dostopno prek: http://www.electionresources.org/es/index_en.html#ASPECTS (30. maj 2009).
2. Bačlija, Irena in Marjan Brezovšek. 2006. Katalog kompetenc in regije v Evropski Uniji. *Teorija in praksa* 43 (3-4): 406-426.
3. Bealey, Frank. 1999. *The Blackwell Dictionary of Political Science*. Oxford: Blackwell Publishers Inc.
4. Brezovnik, Boštjan. 2008. Decentralizacija v teoriji in praksi. *Lex localis – revija za lokalno samoupravo* 6 (1): 87-104.
5. Brezovšek, Marjan. 1997. Regionalna država med unitarizmom in federalizmom: teoretični modeli teritorialne organizacije oblasti. *Teorija in praksa* 34 (2): 183-196.
6. --- 2005. Pojemovno-teoretični okvir razvoja lokalne demokracije. V *Lokalna demokracija II.: Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 5-24. Ljubljana: FDV.
7. Bugarič, Bojan. 1998. Ekonomski vidiki regionalizma. V *Regionalizem v Sloveniji*, ur. Ciril Ribičič, 121-130. Ljubljana: ČZ Uradni list RS.
8. Cerar, Miro. 2006. *Nova ustavna podlaga a ustanovitev pokrajin*. Dostopno prek: http://www.ius-software.si/Novice/prikaz_Clanek.asp?id=21621&Skatla=17 (15. november 2008).
9. Council of European municipalities and regions (CEMR). 2009a. *CEMR members – Slovenia*. Dostopno prek: http://www.ccre.org/slovenie_en.htm (21. maj 2009).
10. --- 2009b. *CEMR members – France*. Dostopno prek: http://www.ccre.org/france_en.htm (30. maj 2009).
11. --- 2009c. *CEMR members – Germany*. Dostopno prek: http://www.ccre.org/allemande_en.htm (30. maj 2009).
12. --- 2009č. *CEMR members – Spain*. Dostopno prek: http://www.ccre.org/espagne_en.htm (30. maj 2009).
13. --- 2009d. *CEMR members –Switzerland*. Dostopno prek: http://www.ccre.org/suisse_en.htm (30. maj 2009).

14. Čokert, Andrej. 1998. Nastajanje zakona o pokrajinah. V *Regionalizem v Sloveniji*, ur. Ciril Ribičič, 147-159. Ljubljana: ČZ Uradni list RS.
15. --- 1999. Pokrajine v Sloveniji. *Dela* (13). Dostopno prek: http://www.ff.uni-lj.si/oddelki/geo/publikacije/dela/files/Dela_13/20_Andrej_Cokert.pdf (21. marec 2009).
16. De Vries, Michiel S., P. S. Reddy in Haque M. Shamshul, ur. 2008. *Improving Local Government: Outcomes of Comparative Research*. New York: Palgrave Macmillan.
17. Della Porta, Donatella. 2003. *Temelji politične znanosti*. Ljubljana: Sophia.
18. Drozg, Vladimir. 2005. Koncepti policentrične ureditve Slovenije. *Dela* (24). Dostopno prek: http://www.ff.uni-lj.si/oddelki/geo/publikacije/dela/files/Dela_24/12drozg.pdf (2. februar 2009).
19. Državni svet. 2007. *Pobuda Janeza Sušnika za sprejem predloga za začetek postopka za spremembo Ustave Republike Slovenije na področju ureditve Državnega sveta RS in njegove vloge v zakonodajnem postopku z osnutkom ustavnega zakona*. Dostopno prek: <http://www.ds-rs.si/kb/seje/?View=entry&EntryID=755> (30. maj 2009).
20. Eurostat. 2008a. *Correspondence between the NUTS levels and the national administrative units* (2007). Dostopno prek: http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nuts/introannex_regions_en.html (5. februar 2009).
21. --- 2008b. *Overview maps of the NUTS and Statistical Regions of Europe*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nuts/overview_maps_en.cfm?list=nuts (27. december 2008).
22. *Evropska listina lokalne samouprave* (MELLS). Ur. l. RS 15/1996 (19. oktober 1996).
23. Grad, Franc in Igor Kaučič. 1997. *Ustavno pravo Slovenije*. Ljubljana: Visoka policijsko-varnostna šola.
24. Grad, Franc. 1998. Dvodomnost in zastopanost regionalnih interesov. V *Regionalizem v Sloveniji*, ur. Ciril Ribičič, 160-172. Ljubljana: ČZ Uradni list RS.
25. Grafenauer, Božo. 2000. *Lokalna samouprava na Slovenskem: teritorialno-organizacijske strukture*. Maribor: Pravna fakulteta.
26. Gulič, Andrej in Sergeja Praper. 1998. Regionalni razvoj, regionalizem in regionalizacija Slovenije: značilnosti dosedanjih in možni scenariji prihodnjih

- sprememb. V *Regionalizem v Sloveniji*, ur. Ciril Ribičič, 51-94. Ljubljana: ČZ Uradni list RS.
27. Haček, Miro. 2005. Decentralizacija države in regionalizacija. V *Lokalna demokracija II.: Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 86-104. Ljubljana: FDV.
 28. Kristan, Ivan. 1998. Državni svet ali zbor regij? V *Regionalizem v Sloveniji*, ur. Ciril Ribičič, 173-185. Ljubljana: ČZ Uradni list RS.
 29. Krušič, Marjan in Ksenija Dolinar, 1973. *Leksikon Cankarjeve založbe*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
 30. Lavtar, Roman, Andrej Čokert in Liana Kalčina, ur. 2005. *Dokumenti Sveta Evrope o lokalni samoupravi*. Ljubljana: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
 31. Lavtar, Roman. 2005. Nadzor nad delovanjem lokalne samouprave. V *Lokalna demokracija II.: Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 130-49. Ljubljana: FDV.
 32. Novak, Gregor. 2003. *Švica, politični sistem in njena upravna ureditev (diplomsko delo)*. Ljubljana: FDV. Dostopno prek: <http://dk.fdv.uni-lj.si/dela/Novak-Gregor.PDF> (30. marec 2009).
 33. Plut, Dušan. 1999. Regionalizacija Slovenije po sonaravnih kriterijih. *Geografski vestnik* (71). Dostopno prek: <http://zgds.zrc-sazu.si/pdf/gv71-plut.pdf> (6. september 2009).
 34. Ravbar, Marjan. 2002. *Regionalizacija Slovenije: primer kompleksne socialno-geografske aplikacije v sodobnih družbenih pogojih. Dela* (18). Dostopno prek: http://www.ff.uni-lj.si/oddelki/geo/Publikacije/Dela/files/Dela_18/23%20ravbar.pdf (15. avgust 2009).
 35. Ribarič, Miha. 1990. Od soglasja do konfederacije. V *(Kon)federalizem; večinsko odločanje in konsenz*, ur. Stane Kranjc in Berni Strmčnik, 49-54. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
 36. Ribičič, Ciril. 1998. Za regionalizem in zbor pokrajin. V *Regionalizem v Sloveniji*, ur. Ciril Ribičič, 11-32. Ljubljana: ČZ Uradni list RS.
 37. *Skupnost čezmejnega programa Interreg III Slovenija-Madžarska-Hrvaška*. Dostopno prek: <http://www.interreg-slohucro.com/?lang=slo> (23. januar 2009).
 38. *Slovar slovenskega knjižnega jezika*. 1994. Ljubljana: DZS.
 39. *Slovenski etimološki slovar*. 1997. Ljubljana: Mladinska knjiga.

40. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (SVLR). *Lokalna samouprava v Sloveniji*. Dostopno prek: <http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr.gov.si/pageuploads/lok-sam05/lok-sam-Slo.doc> (7. julij 2009).
41. --- 2007. *Členi zakonov, ki se spreminjajo*. Dostopno prek: http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr.gov.si/pageuploads/lok-sam05/zakonodaja/zaknas/ZPNPPok-cl-52-_zakonov.zip (10. julij 2009).
42. --- 2008. *Ustanavljanje pokrajin*. Dostopno prek: http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/pokrajine/ustanavljanje_pokrajini/ (29. junij 2009).
43. STA. 2009. *Francija bo dobila še en čezmorski departma*. Dostopno prek: <http://www.sta.si/vest.php?s=s&id=1377422> (31. marec 2009).
44. Statistični urad RS (SURS). 2007. *Občine in statistične regije Republike Slovenije*. Dostopno prek: <http://www.stat.si/images/slike/obc-2007-210.jpg> (21. januar 2009).
45. --- 2008a. *Statistične regije in členitev Slovenije na statistične regije*. Dostopno prek: <http://www.stat.si/katalogrds/podstrani/dodatek2.html> (2. februar 2009).
46. --- 2008b. *Klasifikacija statističnih teritorialnih enot v evropski uniji – NUTS*. Dostopno prek: www.stat.si/doc/reg/NUTS%20pojasnilo.doc (27. december 2008).
47. --- 2008c. *Zbirna tabela, pripadnost občin (210) in upravnih enot (58) posameznim regionalnim delitvam (novo)*. Dostopno prek: <http://www.stat.si/katalogrds/podstrani/tabele/krizna%20tabela.xls> (28. december 2008).
48. Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR). 2002. *Institutional Dialogue between the State, Regions, Local Authorities and their Associations (Reports, Conclusions and Parameters for good Practice)*. Dostopno prek: http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/local_and_regional_democracy/Documentation/Library/LocalRegionalAuthorities/Report_institutional_dialogue.pdf (7. januar 2009).
49. Svet Evrope. *The Congress of Local and Regional Authorities - The Congress: making pluralist democracy grow*. Dostopno prek: http://www.coe.int/t/congress/presentation/default_en.asp (30. maj 2009).
50. --- 1998. *Regionalisation and its effects on local self-government*. Dostopno prek:

- http://books.google.si/books?id=vEnsKiLORC4C&dq=council+of+europe+regionalisation+and+its+effects+on+local+self-government&printsec=frontcover&source=bl&ots=7VJD-SENMW&sig=o4l14GpTuyiufpZ5YCOZqJBg3cM&hl=sl&ei=4jXCSevJDMSEsAb80KzkCw&sa=X&oi=book_result&resnum=1&ct=result#PPA43,M1 (19. marec 2009).
51. Šmidovnik, Janez. 1998. Dograjevanje ustavne zasnove regionalizma. V *Regionalizem v Sloveniji*, ur. Ciril Ribičič, 141-46. Ljubljana: ČZ Uradni list RS.
 52. --- 2001. Podoba pokrajine. V *Vodnik po slovenski lokalni samoupravi*, ur. Stane Vlaj, 25-32. Ljubljana: Visoka upravna šola.
 53. Trpin, Gorazd. 1998. Upravna teritorializacija. V *Regionalizem v Sloveniji*, ur. Ciril Ribičič, 186-192. Ljubljana: ČZ Uradni list RS.
 54. Urad Vlade RS za komuniciranje (UKOM). 1997. *Strategija Republike Slovenije za vključevanje v EU*. Dostopno prek: http://www.evropa.gov.si/fileadmin/dokumenti/dokumenti/Vkljucevanje_v_EU/strategija-vkljucevanja.doc (27. maj 2009).
 55. --- 2009. *Vladni portal z informacijami o življenju v Evropski uniji: Program Phare*. Dostopno prek: <http://evropa.gov.si/slovenija-clanica/vkljucevanje/program-phare/> (23. januar 2009).
 56. *Uredba (ES) št. 1059/2003 Evropskega parlamenta in sveta z dne 26. maja 2003 o oblikovanju skupne klasifikacije statističnih teritorialnih enot (NUTS)*. Ur. l. L 154/2003 (21. junij 2003).
 57. *Uredba o standardni klasifikaciji teritorialnih enot*. Ur. l. RS 9/2007 (25. januar 2007).
 58. *Ustava Republike Slovenije (URS)*. Ur. l. RS 33I/1991-I, spremembe: 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 69/2004, 69/2004, 68/2006 (27. junij 2006).
 59. *Ustavni zakon o spremembah 121., 140. in 143. člena Ustave Republike Slovenije (UZ121,140,143)*. Ur. l. RS 68/2006 (30. junij 2006).
 60. *Vlada Republike Slovenije*. Dostopno prek: <http://www.vlada.si/si/aktualno/> (20. julij 2009).
 61. Vlada RS. 2007a. *Predlog zakona o financiranju pokrajin (ZFPok)*. EPA 1474-IV. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&st=a&vt=63&q=Zakon+o+financiranju+pokrajin&mandate=-1&unid=PZ4|C12565D400354E68C125731A0027CDC8&showdoc=1> (26. junij 2009).

62. --- 2007b. *Predlog zakona o pokrajinah (ZPok)*. EPA 1472-IV. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&st=a&vt=63&q=Zakon+o+pokrajinah&mandate=-1&unid=PZ4|C12565D400354E68C125731A002646CA&showdoc=1> (26. junij 2009).
63. --- 2007c. *Predlog zakona o prenosu nalog v pristojnost pokrajin (ZPNPPok)*. EPA 1759-IV. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&st=a&vt=63&q=zakon+o+prenosu+nalog+v+pristojnost+pokrajin&mandate=-1&unid=PZ4|C12565D400354E68C1257399003EBC8D&showdoc=1> (26. junij 2009).
64. --- 2007č. *Predlog zakona o volilnih enotah za volitve v prve pokrajinske svete (ZVEVPS)*. EPA 1758-IV. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&st=a&vt=63&q=zakon+o+volilnih+enotah+za+volitve+v+prve+pokrajinske+svete&mandate=-1&unid=PZ4|C12565D400354E68C12573E500458B78&showdoc=1> (26. junij 2009).
65. --- 2007d. *Predlog zakona o volitvah v pokrajinah (ZVPok)*. EPA 1473-IV. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&st=a&vt=63&q=Zakon+o+volitvah+v+pokrajinah&mandate=-1&unid=PZ4|C12565D400354E68C125731A0027814F&showdoc=1> (26. junij 2009).
66. --- 2008. *Predlog zakona o ustanovitvi pokrajin (ZUPok)*. EPA 2206-IV. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&st=a&vt=63&q=Zakon+o+ustanovitvi+pokrajin&mandate=-1&unid=PZ4|C12565D400354E68C1257483003D8DAA&showdoc=1> (26. junij 2009).
67. Vlaj, Stane. 1997. Lokalna samouprava v Sloveniji in v Evropi. *Zbornik znanstvenih razprav 1997*: 43-68.
68. --- 1998a. Svet Evrope in regionalizem. V *Regionalizem v Sloveniji*, ur. Ciril Ribičič, 95-120. Ljubljana: ČZ Uradni list RS.
69. --- 1998b. *Lokalna samouprava: občine in pokrajine*. Ljubljana: FDV.
70. --- 1999. *Predpisi o lokalni samoupravi*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

71. --- 2001. *Lokalna samouprava s poudarkom na načelu subsidiarnosti*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
72. --- 2004a. *Lokalna samouprava, Teorija in praksa*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
73. --- 2004b. Lokalna in regionalna samouprava kot del javne uprave. V *Uvod v javno upravo*, ur. Stane Vlaj, 71-76. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
74. --- 2005. Lokalna samouprava v Sloveniji: centralizem ali decentralizacija. V *Lokalna demokracija II.: Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 25-42. Ljubljana: FDV.
75. --- 2006. *Lokalna samouprava: teorija in praksa*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
76. *Volitve v Državni zbor 2008*. Dostopno prek: <http://volitve.gov.si/dz2008/index.html> (20. julij 2009).
77. Vrišer, Igor. 1998. O regionalizaciji Slovenije. V *Regionalizem v Sloveniji*, ur. Ciril Ribičič, 131-140. Ljubljana: ČZ Uradni list RS.
78. Wikipedia. 2009. *Administrative Gliederung Deutschlands*. Dostopno prek: http://en.wikipedia.org/wiki/File:Administrative_Gliederung_Deutschlands.png (30. maj 2009).
79. Zajc, Drago. 1990. Osamosvajanje Slovenije in projekt konfederacije. V *(Kon)federalizem; večinsko odločanje in konsenz*, ur. Stane Kranjc in Berni Strmčnik, 147-56. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
80. *Zakon o financiranju občin (ZFO)*. Ur. l. RS 123/2006 (30. november 2006).
81. *Zakon o glavnem mestu Republike Slovenije (ZGMRS)*. Ur. l. RS 22/2004 (10. marec 2004).
82. *Zakon o lokalni samoupravi (Uradno prečiščeno besedilo) (ZLS-UPB1)*. Ur. l. RS 100/2005 (10. november 2005).
83. *Zakon o lokalni samoupravi (Uradno prečiščeno besedilo) (ZLS-UPB2)*. Ur. l. RS 94/2007 (16. oktober 2007).
84. *Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-1)*. Ur. l. RS 93/2005 (21. oktober 2005).
85. *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o financiranju občin (ZFO-1A)*. Ur. l. RS 57/2008 (10. junij 2008).
86. *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-N)*. Ur. l. RS 60/2007 (6. julij 2007).

PRILOGA A: Družboslovni intervju z dr. Stanetom Vlajem (3.6.2009 ob 10:00 pred knjižnico Fakultete za upravo)

Mojca: *Naj najprej opredeliva temo diplomske naloge – odločila sva se za proučitev predlagane slovenske pokrajinske ureditve in njeno primerjavo z izbranimi Evropskimi državami.*

Dr. Vlaj: Naše pokrajine je potrebno primerjati vedno s tistimi enotami v Evropi, ki so tik nad občinami; se pravi departmaji v Franciji, Landkreise v Nemčiji, province v Španiji in Italiji. Torej raven NUTS 3 in ne NUTS 2, kamor sodijo francoske regije. To so velike enote – 26 regij v tako ogromni državi. Napaka, ki jo delamo pri nas, je primerjava jabolk in hrušk. Izraz regija je zelo splošen in izmuzljiv, prave definicije ni, zato jo je potrebno opisati. Mi zdaj delamo za Strateški svet za decentralizacijo in regionalizacijo pri predsedniku vlade, kjer so združeni prostorski planerji, geografi, pravniki, upravni teoretiki, ... Glavni poudarek strateškega sveta je na kriterijih za ustanovitev pokrajin. Predsednik vlade je želel obravnavo dveh modelov – tri pokrajine (ki mu jaz ostro nasprotujem) in šest do osem pokrajin, za kar se zavzemam. Pri slednjem gre za model velikih pokrajin. Za oba modela smo formulirali kriterije in je opcija treh pokrajin na podlagi demografskih, ekonomskih ipd. kriterijev izpadla. Predlaganih 14 pokrajin sem že takrat ostro napadel; to je bila Janševa poteza, on je obljubljal te pokrajine. Že prej so bile namreč izdelane študije, zgodba se vleče od nastanka ustave, in pokazale so, da je optimalno število pokrajin osem, zagovarjati se da tudi število šest. Gre za model velikih pokrajin, ki so primerljive v čezmejnem sodelovanju. Pahor pa je med drugim uporabil še en izraz, in sicer »razvojna pokrajina«, ki pa nikjer v ustavi ni omenjena, kar kaže na zelo šibko poznavanje koncepta pokrajine. Nekateri bi celo rekli, da je Slovenija ena regija; temu ni tako, ker je ustava leta 2006 prinesla drugo raven lokalne samouprave. Za udejanjanje teh pokrajin je bila že v Janševem mandatu pripravljena vsa zakonodaja. Z referendumom o določitvi območij in sedežev pokrajin je vse padlo v vodo. Potem je prišla nova ministrica, ki tudi ni strokovnjakinja za regionalizacijo (ukvarjala se je z regionalnim razvojem, kar je nekaj popolnoma drugega). Sam sem se zavzemal, da v okviru vladne službe regionalna politika in lokalna samouprava ne bi bila združeni, ker tako eno in drugo trpi – z lokalno samoupravo se nihče ne ukvarja, regionalni razvoj pa je alfa in omega. Regionalni razvoj je ena izmed prvih izvirnih pristojnosti bodočih pokrajin (a le ena od vrste pristojnosti). Menim, da se z regionalnim razvojem pretirava. Lahko je denimo na prvem mestu med pristojnostmi, a je potrebno upoštevati tudi druge vidike lokalne samouprave (finance, volitve organov itd.). Te širine nekateri kolegi ne poznajo.

Gregor: *Glede na to, da dokumenti, s katerimi se ukvarja strateški svet, niso javno dostopni in tudi še ne formalni, sva za podlago analize vzela to, kar je javno dostopno, torej arhiv prejšnje predlagane pokrajinske ureditve. Zaradi širine področja, sva se usmerila zgolj v proučevanje umestitve Slovenije po predlagani zakonodaji med oblike državne ureditve. Ali se strinjava, da je Slovenija trenutno centralizirana unitarna država? Kam bi se Slovenija premaknila, če bi bila predlagana ureditev implementirana in kam se premikamo z novimi predlogi?*

Dr. Vlaj: Slovenija bo ostala unitarna država z regionalizirano notranjo strukturo. Predvidena pa je široka avtonomija pokrajin ob predpostavki, da bodo pokrajine velike. 6-8 pokrajin temu ustreza; ta model ima dobro fiskalno potenco, dovolj človeških virov, so dovolj velike (splošno sociološko pravilo pravi, da ima majhna skupnost malo

funkcij). Na primeru občin, denimo, kjer je prišlo do drobljenja, mnoge od njih ne morejo opravljati svojih funkcij. 14 Janševih pokrajin in analiza njihovih pristojnosti (ta zakonodaja bo sicer podlaga za pripravo nove) pokaže, da vse od njih ne morejo opravljati vseh funkcij (Zasavje denimo naj bi imelo zgolj 70.000 prebivalcev). Nova zakonodaja bi morala biti po besedah ministrice jeseni v parlamentu in v enem letu sprejeta.

Gregor: *Koncept regionalne države, kolikor sva ga v teoriji lahko zasledila, je zelo neoprijemljiv. Unitarno in federalno državo se lahko razloči, za regionalno tega ne moremo trditi. Kot primer regionalne države t pogosto navaja Španijo in Italijo.*

Dr. Vlaj: Res je, gre za teoretsko gledano četrti tip državne ureditve (poleg unitarnih, federacij in konfederacij) še regionalna oz. bolj regionalizirana država. Vendar pa ni enotnega modela glede regij. Prav zato se tako dolgo že vleče sprejemanje evropske listine o regionalni samoupravi (tudi MELLS ne vsebuje enotnega modela občin, ampak zgolj načela glede subsidiarnosti, virov, organov, pravic ipd.). V osnutku listine o regionalni samoupravi so izluščeni principi vzpostavitve regij (da bodo demokratične, da bodo navezna točka za subsidiarnost, decentralizacijo itd.). Ta osnutek je tudi podlaga za pripravo naše zakonodaje. Je pa še vedno odprto vprašanje, ali naj se sprejme listina kot pravni dokument, ali priporočilo kot politični dokument, ki je pravno manj zavezujoč. Mi se moramo pri vzpostavljanju naše ureditve primerjati z nam primerljivimi državami, npr. s skandinavskimi, ne pa z denimo Francijo ali Nemčijo, ki sta ogromni državi z dvestoletno zgodovino lokalne samouprave. Meni je bližje skandinavski model, kjer je izvršena radikalna decentralizacija (npr. Danska, ki je ukinila 13 okrožij in jih leta 2007 nadomestila s petimi regijami, imela je preko dvesto občin, a je njihovo število prepolovila in se premika v nadaljnji proces decentralizacije). Politično decentralizacijo (prenos pristojnosti) mora spremljati fiskalna decentralizacija. Na Danskem preko 60 % javne porabe denimo predstavlja lokalna javna poraba. V vsakem primeru pa, dokler ni skupnega dokumenta o regionalni samoupravi, velja MELLS, saj ta pokriva vse tipe lokalnih skupnosti in tam zapisana načela veljajo tudi za regije. Vsi ti dokumenti se pripravljajo v okviru Sveta Evrope, njihova načela pa so priznana tudi v EU; neratificirana Ustava za Evropo je imela vrsto protokolov in eden izmed njih se nanaša na subsidiarnost in proporcionalnost, nanaša pa se na poddržavne ravni oblasti. V vsakem primeru pa je ključno telo za področje lokalne samouprave Svet Evrope. Svet Evrope in EU sta komplementarna, s tem da se EU ne vmešava v notranjo strukturo držav, ampak računa na to, da bo ta struktura vzpostavljena po evropskih načelih, ki pa jih formulira Svet Evrope. Obstajajo tudi skupna telesa, npr. Odbor regij pri EU, ki podpira sprejem evropske listine o regionalni samoupravi. Pravijo, da pot v Bruselj vodi skozi Strassbourg. Leta 2001 je bil v Sloveniji opravljen monitoring, ki ga opravlja Kongres lokalnih in regionalnih oblasti Sveta Evrope, glede uresničevanja načel lokalne samouprave in sam menim, da ta načela slabo spoštujemo. Že takrat smo jim obljubljali regionalizacijo, pri čemer so nas opozarjali, naj se držimo kriterijev, da ne bi ponovili napake z občinami, kjer so nekatere prevelike, druge pa nesposobne preživetja.

Gregor: *Majhne občine so vendarle problem tudi drugod ...*

Dr. Vlaj: Majhne občine so problem tudi drugod, vendar se tam počasi premikajo v smeri združevanja; to je izredno problematično vprašanje, saj lahko predstavlja izgubo oblasti. Vendar se to vprašanje rešuje s pomočjo drugega in tretjega nivoja oblasti; v

Franciji so leta 1982 sprejeli cel paket zakonov, s katerim so se premaknili od centralizirane unitarne države.

Gregor: *Kako pa bi opredelili Francijo?*

Dr. Vlaj: Od spremembe ustave je decentralizirana unitarna država.

Gregor: *Kar naj bi postali tudi mi.*

Dr. Vlaj: Tako je. Francozi veliko prenašajo na departmaje in regije. Želijo popolno pristojnost posameznih ravni oblasti za določena področja, torej čim manj deljenih pristojnosti. Naš predlog zakona o prenosu nalog v pristojnost pokrajin je bil zato tarča številnih kritik – veliko je vezano na soglasje države, kar omejuje avtonomnost regij, država pa se rada znebi dragih oz. nerentabilnih pristojnosti. Tudi nomotehnično je zakon nemogoč, saj ima skoraj 500 členov in ne verjamem, da ga je kdo v celoti proučil. Poleg tega je nemogoče z enim zakonom prenesti vse pristojnosti. Sam menim, da je veliko bolje, da sistemski zakon o pokrajinah primeroma (ne taksativno) našteje področja pristojnosti, jih načelno opredeli (to je zakon že vseboval), potem pa bi v prehodnih določbah zapisali, da se razveljavijo določbe zgolj nekaj področnih zakonov (tistih pomembnejših, denimo kot je Zakon o skladnem regionalnem razvoju). Potem bi se naknadno zavzemali za postopen prenos pristojnosti s spreminjanjem področne zakonodaje na strokovni podlagi. Nemogoče si je predstavljati, kako bi lahko takšni kot smo in z razpoložljivimi kadri na določen dan pokrajine začele delovati. Podobno se je zgodilo pri občinah, tam je prišlo do razporoke oblastnih funkcij (ki jih je vzela država) in lokalnih javnih zadev (te so ostale občinam). Takrat je prišlo do centralizacije, naknadno pa naj bi država nekatere funkcije občinam vrnila.

Gregor: *V tem trenutku pa beremo, da bo država prenesla številne naloge v pristojnost tako z državne ravni, kot tudi z občin, s katerimi bodo pokrajine sodelovale. Ali to pomeni slabitev občin?*

Dr. Vlaj: Nikakor ne. Poleg tega je napačen sam naziv zakona o prenosu nalog v pristojnost pokrajin, ker ne gre zgolj za prenos, ampak za določitev pristojnosti – najprej izvirmih. Občina bo izgubila tiste pristojnosti, ki izvorno sploh niso njene in ji ne bo nič odvzeto. Npr. problematika odpadkov – sežigalnice, deponije ipd; občine bodo zadovoljne, da se tega znebijo. Občine imajo že zdaj preveč nalog (katalog jih našteva preko 300), številne ne morejo vseh opravljati in bodo vesele realokacije pristojnosti na strokovni (ne politični) podlagi. Največ škode slovenski lokalni samoupravi so naredili naši župani oz. županski lobi; spreminjali so ZLS sebi v prid in vsaka novela je krepila položaj župana. Danes je župan skoraj cesar. Zakon o pokrajinah je tudi sprva predvideval, da se predsednik pokrajine voli neposredno, a so potem to opustili. To bi pomenilo župana na kubik, bil bi strašno močan (predsednik pokrajinskega sveta in predstojnik pokrajinske uprave). Ta ideja pa ni zamrla; dr. Grad meni, da se zaradi vzorca predsednika republike in župana, ki se neposredno volita, mora tudi predsednik pokrajine voliti neposredno. Sam menim, da gre za politične pritiske. Strokovno Svet Evrope želi, da se tam, kjer so neposredne volitve, najde način za nastanek kohabitacije sveta in župana/ predsednika (sicer se oba lahko izgovarjata, da sta neposredno izvoljena in prirejena). Po MELLIS ima predstavniški organ (svet ali skupščina) sebi odgovoren izvršilni organ. Zdaj iščemo rešitev tako, da bi neposredno izvoljene župane Svet lahko odpoklical na podlagi negativnega rezultata na referendumu tekom mandata.

Neposredno voljeni predsedniki pokrajin bi lahko delali težave vladi in to bi lahko celo vodilo v federalizacijo.

Gregor: *Pa se bojimo federalizacije?*

Dr. Vlaj: Seveda! To nikdar ni bil koncept Slovenije. Profesor Bučar je pri pisanju osnutkov zakona o pokrajinah temu vedno nasprotoval, razen če bi šlo za prostovoljno povezovanje občin. Bal se je razbijanja novonastale države. Mi smo mu razlagali, da regionalizacija ni razbijanje in da nasprotovanje temu odraža odpor centralističnih sil do regionalizacije, nezaupanje v posamezne dele Slovenije. Prav nezadovoljstvo posameznih delov lahko vodi v separatistične težnje.

Gregor: *V enem od vaših prispevkov sva prebrala, da ste 27 članic EU razdelili med različne oblike državne ureditve (federalne, regionalizirane in unitarne). Med federalnimi ste navedli Nemčijo, Avstrijo in Belgijo. Za primerjalno analizo sva med drugim izbrala Nemčijo in Švico, slednja pa naj bi pripadala četrtemu tipu državne ureditve, tj. konfederacijam.*

Mojca: *Naj pojasnim, da sva se za Švico odločila zato, da primerjavo dopolniva z nečlanico EU. Zbegalo pa naju je ime države, ki se sama imenuje za konfederacijo, čeprav sva v literaturi prebrala, da pravih konfederacij ni več. Kako to komentirate?*

Dr. Vlaj: Jaz menim, da je konfederacija.

Gregor: *Vendar pa je dr. Brezovšek zapisal, da so prave konfederacije izginile že pred več kot 100 leti.*

Dr. Vlaj: To je nekoliko predrzna ugotovitev. ZDA so bile konfederacija in to seveda niso več. Švica pa je za enkrat ustavno še vedno konfederacija. Tam poznajo kantone (ti so konfederalne enote) in občine, vmes pa poznajo neke vrste razvojne regije, ki niso institucionalizirane in so namenjene predvsem izravnavanju, kar je podobno kot na Finskem (tam poznajo regionalne svete). Tu se srečujejo občine in usklajujejo razvoj.

Gregor: *Kako pa bi opredelili Nemčijo (ne z vidika centralno-regionalno ampak z vidika regionalizacije zveznih enot)? Tu smo najbrž primerljivi?*

Dr. Vlaj: Oni so izvedli reformo leta 2006. Nemci želijo krepiti federalne enote (16 dežel) pa tudi okrožja in občine. Nemška občina je zelo samostojna. Nemci so ves čas podpirali evropsko listino regionalne samouprave (pripravlja se že 10 let) v obliki konvencije; nato pa so ploščo obrnili, se povezali z Britanci in začeli zagovarjati priporočilo. To pa zato, ker so se zbal načela subsidiarnosti – torej da bi zvezne enote na škodo zvezne države imele še več pristojnosti. Sicer pa so nam bili Nemci v veliko pomoč, sodelovali smo na strokovnem področju javne uprave in lokalne samouprave (mešana Bavarsko-slovenska komisija). V Nemčiji se je situacija poslabšala ob združitvi z Vzhodno Nemčijo, ki je bila razdrobljena, kot smo mi. Še zdaj imajo preko 10.000 občin in je to velik problem. Vzhodnonemške občine so tudi nerazvite in predstavljajo vrečo brez dna. Zahod je jezen na vzhod, ker so jih financirali, vzhodni pa na zahodne zato, ker ne želijo prevzeti vseh vzorcev. Šalili so se, da je enega okupatorja zamenjal drugi – Ruse Zahodni Nemci.

Gregor: *Prej se omenjali odpor proti načelu subsidiarnosti v Nemčiji. Nekje sem zasledil, da gredo splošne težnje v svetu v smeri zблиževanja federalnih držav, v klasičnih unitarnih državah pa so prisotne obratne težnje – regionalizacija. Se s tem strinjate? Ali gre v Nemčiji proces v smeri krepitve centralne oblasti, v Sloveniji pa v smeri regionalizacije?*

Dr. Vlaj: Reforma v Nemčiji je šla v razmejitev pristojnosti v prid poddržavnih. Težko bi to trdili, saj mislim, da ima Nemčija najbolj izpeljano načelo subsidiarnosti. Nemci poznajo kadrovska, vsebinska, finančna avtonomija na poddržavni ravni. Splošni trend je v Evropi decentralizacija, kar pomeni uresničevanje načela subsidiarnosti, ki ima politični, filozofski, pravni in upravno filozofski značaj, poleg tega pa je v temeljno načelo EU in SE. Članstvo v EU sicer zmanjšuje avtonomijo lokalnih oblasti; samo na področju varstva okolja je preko 600 predpisov Unije, ki so obvezni (uredbe). Splošna težnja je torej decentralizacija v vseh državah, ne glede na obliko državne ureditve. Gre za spreminjanje ustav (Francija, ki je enotna republika na decentralizirani podlagi, tudi mi smo spremenili ustavo, Španci, ki so krepili Katalonijo in Andaluzijo), spreminjanje temeljnih zakonov (ZLS), spreminjanje oz. realokacija pristojnosti, finančna decentralizacija. SE je zahteval, da je sveto načelo, da določanje pristojnosti zahteva tudi urejanje financ (z istim ali posebnim zakonom oz. posebnimi ukrepi). Je pa v praksi vedno prisoten razkorak med normativnim in stvarnim; bivše socialistične države so svoje ustave spremenile, da bi bile všečne Svetu Evrope in so dobesedno prepisovale MELLS na segmentu lokalne samouprave. Te države so nas z regionalizacijo tudi prehiteli (npr. Češka s 14 regijami, Slovaška z 12 itd.), vendar vse to stoji na majavih temeljih. Eno je vzpostavitev poddržavnih ravni, drugo pa so pristojnosti in finance. Te države pristojnosti kopičijo, pri financah pa skoparijo. Te regije so zato pod odločilnim vplivom države (podobno kot naše občine, ki 80 % sredstev dobijo iz finančne izravnave).

Gregor: *Zanimivo je, denimo, da je instrument finančne izravnave v MELLS opredeljen kot pravičen način delitve sredstev (dopolnilni vir poleg lastnih virov), po drugi strani pa ima lahko instrument ravno obratno funkcijo, torej zmanjševanje avtonomije lokalnih skupnosti.*

Dr. Vlaj: Nedvomno. Neodvisna skupina strokovnjakov pri Kongresu pripravlja spremembe MELLS. To je namreč pravno-politična listina, ki pa ima meglene pravne pojme (npr. »sorazmernost«).

Gregor: *Za konec bi vas vprašal še za mnenje o posebni zadevi. Že dr. Ribičič je v zborniku »Za regionalizem in zbor pokrajin« omenjal Zbor pokrajin oz. pravi drugi dom, ki ga poznajo vse oblike državne ureditve. Menite, da bi Slovenija morala slediti temu vzoru?*

Dr. Vlaj: V perspektivi da. Mislim, da je to prava smer. Je pa res, da hitri rezi niso nikoli dobri. Najprej je potrebno vzpostaviti delujočo mrežo, nato se pojavi vprašanje Državnega sveta. Ta ima 40 članov, 22 je predstavnikov lokalnih interesov. Je pa v njem zastopana tudi civilna družba, zato je potrebno tudi to rešiti.

Mojca: *Se pravi ni smiselno neposredno prevesti Državnega sveta v Zbor pokrajin?*

Dr. Vlaj: Ne, ker zastopa širši spekter interesov, ne le lokalne. Ideja je sicer krasna, ni pa dovolj pretehtana. Potrebno je zagotoviti interesno strukturo.

Gregor: *Vseeno pa je državni svet neke vrste unikum s tako široko zastopanostjo interesov, nima pa pravih pristojnosti pri odločanju.*

Dr. Vlaj: Se strinjam, vseeno pa je bil Državni svet v določenih zadevah korektiv odločitvam Državnega zbora. Veto je bil v nekaj primerih uspešen (večinoma seveda ne). Ideja od zboru regij oz. pokrajin je prisotna tudi v strateškem svetu. Najmanj, kar bo potrebno spremeniti, je struktura Državnega sveta (zmanjšanje predstavnikov občin in vključitev predstavnikov regij).

Gregor: *Torej se premikamo v smeri regionalizirane unitarne države.*

Dr. Vlaj: Tako je.

PRILOGA B: Družboslovni intervju z mag. Zlato Ploštajner, ministrico, odgovorno za lokalno samoupravo in regionalni razvoj (vprašanja poslana po elektronski pošti 15.6.2009)



**SLUŽBA ZA ODNOS Z
JAVNOSTMI IN PROMOCIJO**

Datum: 17. 7. 2009
Št. dokumenta: 091-1-2009/199

Mojca Rupert in Gregor Skender,
mojca.rupert@gmail.com
gregor.skender@gmail.com

ZADEVA: Družboslovni intervju z mag. Zlato Ploštajner, ministrico odgovorno za lokalno samoupravo in regionalni razvoj
VEZA: vprašanja poslana po elektronski pošti 15. 6. 2009

Spoštovani,

v skladu z dogovorom vam pošiljamo intervju mag. Zlate Ploštajner, ministrice odgovorne za lokalno samoupravo in regionalni razvoj.

Prijazen pozdrav,
Služba za odnose z javnostmi in promocijo SVLR

-
- 1. Predlagan paket pokrajinskih zakonov v prejšnjem mandatu ni dobil zadostne podpore v parlamentu, zato je pri pripravi spremenjenih predlogov še posebej potrebno paziti na poslansko podporo. Kakšen časovni načrt ste zastavili za sprejem spremenjenih zakonov in ali pričakujete težave pri zagotavljanju dvotretjinske večine v DZ?**

V normativnem programu Vlade Republike Slovenije smo predvideli, da bi lahko vložili pokrajinsko zakonodajo v zakonodajni postopek v decembru letos. Če bi bili vsi zakoni sprejeti, bi to pomenilo, da bi bile pokrajinske volitve hkrati z lokalnimi volitvami, ki nas čakajo drugo leto, pokrajine pa bi lahko pričele z delom 1. 1. 2011. Da bi zagotovili ustrezna strokovna izhodišča za pripravo zakonodaje je predsednik Vlade RS ustanovil Strateški svet za decentralizacijo in regionalizacijo, ki oblikuje strokovne usmeritve in predloge pri oblikovanju ključnih odločitev pri funkcionalni in finančni decentralizaciji ter konceptu regionalizacije Slovenije. Strateški svet, v katerega so vključeni vodilni strokovnjaki s področja ustavne zasnove državne ureditve, regionalizma, javne uprave,

javnih financ in drugih za pokrajinsko ureditev pomembnih področij, oblikuje strateške usmeritve in strokovni okvir, kar bo podlaga za nadaljnje razgovore in politična usklajevanja predsednika in vlade s strankami pozicije in opozicije. Glede na zadnje ugotovitve Strateškega sveta na njegovi drugi seji (16. 6. 2009) menim, da bi se lahko dinamika ustanavljanja pokrajin zamaknila, zato bo težko izvedljivo, da bi bile leta 2010 hkrati lokalne in pokrajinske volitve. Menim, da je bolje vsebinsko dobro pripraviti izhodišča, kot da zaradi hitenja dajemo v zakonodajni proces neprimerne zakonske rešitve. Tako smo se dogovorili, da bomo ustanovili ožjo delovno skupino, ki bo do naslednje seje sveta, ki bo predvidoma septembra, dodelala nekatere komponente pokrajinske ureditve.

Zaveza politike, da jemlje projekt pokrajin resno ne glede na časovno dinamiko, ostaja. Proces zelo intenzivnega političnega usklajevanja, bomo začeli takoj, ko bodo strokovna izhodišča dokončno pripravljena in se bomo tudi na politični ravni lahko pogovarjali upoštevajoč strokovne argumente.

2. Medijsko najbolj izpostavljena tematika povezana z regionalizacijo Slovenije v preteklosti je bilo število pokrajin. Ali opcija 14 pokrajin še ostaja, ali pa je zdajšnja koalicija naklonjena manjšemu številu pokrajin (8 oz. 3)?

Spremembe Ustave Republike Slovenije na področju regionalizma iz leta 2006, ki so jih podprle vse parlamentarne stranke, so bile rezultat spoznanja, da je za nadaljnji razvoj demokracije v Sloveniji in učinkovitejšega upravljanja države decentralizacija in regionalizacija nujna. Implementacija ustavnih določb do danes ni bila realizirana. V minulem mandatu je bilo opravljeno precejšnje delo, vendar je bila v oblikovanje normativnih rešitev premalo vključena strokovna javnost, ki je bila do predlaganih rešitev kritična.

Aktivno sodelovanje s strokovno javnostjo je ključna zaveza te vlade. Na prvem posvetu s strokovno javnostjo o odprtih vprašanih decentralizacije in regionalizacije Slovenije, ki je potekal 28. januarja 2009, je bila potrjena usmeritev vlade, da je s procesom decentralizacije države nadaljuje. Predlagano je bilo, da se pri pripravi pokrajinske zakonodaje izhaja iz koncepta velikih pokrajin.

Po tem posvetu so bile opravljene prve analize do sedaj pripravljenih zakonskih predlogov, na zasedanju Sveta za decentralizacijo in regionalizacijo, ki se je prvič sestel 8. 5. 2009, pa so bile sprejete usmeritve za nadaljnje strokovno delo za oblikovanje predloga regionalizacije Slovenije. Strateški svet je razmišljal o treh možnih konceptih, ki so predvideli oblikovanje treh, šestih ali osmih pokrajin.

Glede na pripravljena gradiva (dodelalo se je več modelov decentralizacije z upoštevanjem teritorialne, organizacijske, funkcionalne in finančno materialne komponente decentralizacije) so prisotni člani Strateškega sveta na svoji drugi seji 16. 6. 2009 oblikovali stališče, da je šest do osem pokrajin pravo izhodišče. Člani sveta so dodali, da je treba na tej osnovi razdelati funkcionalno in finančno komponento ter organizacijsko-upravno komponento pokrajin, da bi lahko potem opravili presojo in sprejeli odločitev o tem, kako se odločiti glede teritorialne komponente.

Najvišje število pokrajin, ki jih je stroka predlagala, je torej osem, to pa seveda ne pomeni, da stroka ne razmišlja tudi o manjših območjih znotraj večjih pokrajin, ki prav tako potrebujejo svojo lastno prepoznavnost in možnosti za razvoj, ne potrebujejo pa svoje upravno-administrativne strukture. Tu je potreben temeljit razmislek, saj pokrajine ustvarjamo za prihodnost in ne za preteklost, zato ne smemo izhajati iz modelov, ki so bili v preteklosti morda učinkoviti, danes pa te učinkovitosti ne zagotavljajo več. Upoštevati moramo sedanje in prihodnje potrebe na tem področju.

3. Ključno vprašanje regionalizacije je, poleg teritorialne razdelitve ozemlja, predvsem vprašanje pristojnosti. Prejšnji predlog Zakona o prenosu nalog v pristojnost pokrajin je predvideval široke spremembe področne zakonodaje na 11 področjih (regionalni razvoj, okolje in prostor itd.). Ali nameravajo novi zakonski predlogi prenos vseh pristojnosti izvesti hkrati, ali bo šlo za večfazni postopek (denimo sprva prenos zgolj zadev širšega lokalnega pomena in zadev regionalnega pomena, šele kasneje pa prenos izvrševanja posameznih upravnih nalog iz državne pristojnosti)?

Glede na ugotovitve ekspertne skupine bi bila smiselna postopnost pri prenosu nalog v izvajanje pokrajinam. To se ne nanaša samo na prenesene državne naloge, temveč tudi izvirne pokrajinske naloge.

4. Področja izvirne pristojnosti pokrajin so tista, pri katerih ima pokrajina tako urejevalno, kot tudi implementacijsko funkcijo. Ali je predvidena sprememba obsega izvirnih pokrajinskih pristojnosti v smislu širitve oz. krčenja le-teh? Ali država vsesplošno ohranja nadzorno funkcijo nad lokalnimi skupnostmi?

Pokrajina naj bi v okviru svojih pristojnosti izvajala v korist svojega prebivalstva zadeve splošnega pomena, ki pospešujejo razvoj celotne pokrajine, opredeljene kot lokalne zadeve širšega pomena in zadeve regionalnega pomena. Lokalne zadeve širšega pomena so zlasti na področju komunalne infrastrukture in komunalnih storitev, ki so skupne območjem več občin in presegajo njihove finančne zmožnosti. Lokalne zadeve širšega pomena so tudi na področju pospeševanja gospodarstva in dejavnosti javnih služb lokalnega pomena. To so izvirne naloge pokrajin (ne pa morda od občin prenesene naloge lokalnega pomena), za katere po obstoječi ureditvi ni institucionalnega nosilca, zato se te naloge pogosto ne izvajajo. Naloge regionalnega pomena pa so tiste, ki po svoji naravi niso lokalnega pomena, niso pa tudi državnega pomena; so vmesnega - regionalnega pomena. Take vrste nalog so zlasti na področju prostorskega planiranja, skladnega regionalnega razvoja, varstva okolja, prometa ter posamezne dejavnosti na področju javnih služb regionalnega pomena, za katere po obstoječi ureditvi prav tako ni pravega institucionalnega nosilca v sistemu. V zgoraj omenjeni ekspertni študiji so naloge vrednotene glede na model regionalizacije. Vsekakor pa bo potreben ponoven premislek glede prenosa izvirnih nalog.

5. Že od osamosvojitve naprej so se pojavljale ideje o oblikovanju/preobrazbi drugega doma v predstavnisko telo lokalnih interesov. Ali so predvidene spremembe položaja Državnega sveta v

smeri Zbora pokrajin? Če ne, kako nameravate zagotoviti zastopanost pokrajin v Državnem svetu v okviru obstoječe ureditve?

Ideja o preoblikovanju Državnega sveta res ni nova, pojavljala se je že v preteklosti, takšen pa je tudi eden od predlogov stroke. Menim, da je o predlogu vredno razmišljati, prav je, da je del diskusije. Seveda rešitev lahko iščemo tudi v preoblikovanju državnega sveta, možne pa so tudi druge oblike zastopanja interesov pokrajin, na primer skozi delno preoblikovanje državnega sveta ali preko drugih institucionalnih oblik.

6. Financiranje pokrajin je pomemben element avtonomnosti. Ali bodo šli zakonski predlogi v smer zagotavljanja lastnih virov financiranja (pokrajine, ki so sposobne same financirati primerno porabo), ali je predvidena širša uporaba instrumenta finančne izravnave?

Finančno komponento pokrajin je treba še razdelati, kar je tudi stališče članov Strateškega sveta. V procesu oblikovanja prihodnjega modela financiranja pokrajin v Sloveniji, bi bilo optimalno, če bi lahko oblikovali takšne pokrajine in njim dodeljeno vertikalno davčno strukturo, ki bi bile v celoti sposobne z lastnimi finančnimi viri pokrivati svoje potrebe (t.j. brez premeščanja sredstev med pokrajinami oz. z izravnavo iz državnega proračuna). Teoretično se takšnemu modelu financiranja približamo takrat, ko se izdatki lokalnih oblasti kar najbolj ujemajo z lastnimi prihodki, torej so medsebojno korelirani. V primeru, ko imamo močno neenakomerno razpršenost predmeta obdavčitve temu ni tako, zato mora pokrajina del sredstev pridobiti iz višjih nivojev ali s prerazdelitvijo. Slednjemu se je mogoče izogniti le tako, da za večji del davčnih potreb oblikujemo t.i. 'glavarino', delno pa pomaga tudi smotrno oblikovanje mej pokrajin, kjer v kar največji meri upoštevamo specifične lokalnih enot (geografske, demografske, ekonomske). Nedvomno je, da bo do določene stopnje vedno potrebno prerazporejanje sredstev med decentraliziranimi enotami, vendar je pomembna že izhodiščna usmeritev k doseganju optimuma fiskalne funkcije in iskanja avtonomnih lastnih davčnih virov.

7. Teoretični pogled na teritorialno členitev državnega ozemlja ločuje različne oblike državne ureditve (unitarna, federalna, regionalna, konfederalna država). Slovenija je danes nedvomno centralizirana unitarna država. Kakšen premik na kontinuumu unitarna-federalna država pomeni vpeljava regij za Slovenijo? Ali je decentralizirana unitarna država dolgoročni cilj regionalizacije, ali pa so v prihodnje možni premiki v smeri regionalne države, kot je Španija, kjer poznajo pokrajine z lastno vlado, zakonodajnimi pristojnostmi ipd.?

Z ustavno pravnega vidika je Slovenija unitarna država. Notranja členitev na pokrajine bi jo lahko uvrstila med decentralizirane države.

V Svetu Evrope so opredelili šest modelov regionalne samouprave:

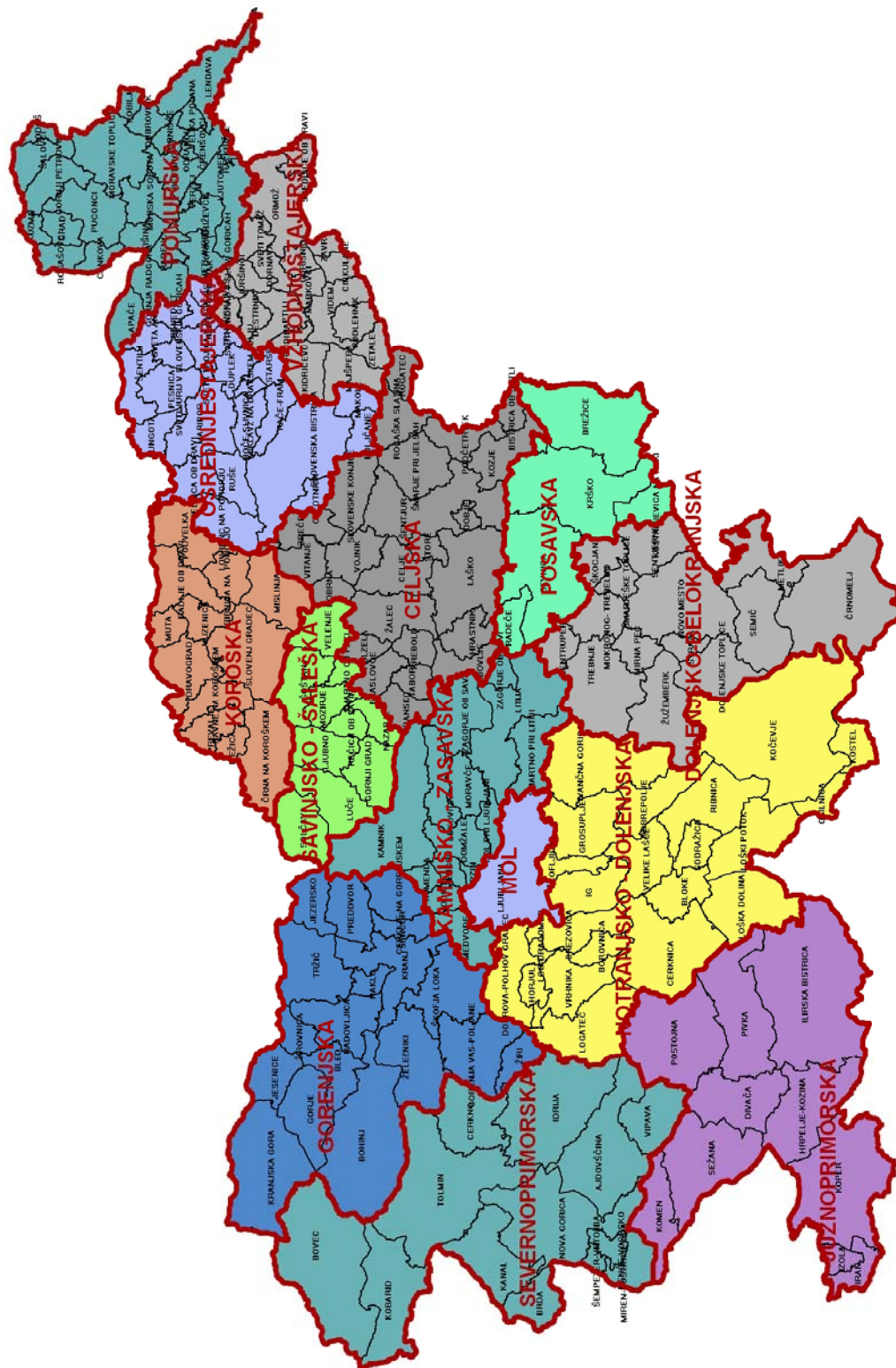
1. regije s pravico sprejemati primarno zakonodajo, kar jim zagotavlja ustava,
2. regije s pravico sprejemati primarno zakonodajo, ki jim ni zagotovljena z ustavo,
3. regije s pravico sprejemati zakonodajo v skladu z načeli in splošnimi določbami notranje zakonodaje, ki jim jo zagotavlja ustava,

4. regije s pravico sprejemati zakonodajo v skladu z načeli in splošnimi določbami notranje zakonodaje, ki jim ni zagotovljena z ustavo,
5. regije s pravico odločanja (brez zakonodajnega pooblastila) in s sveti, ki so neposredno izvoljeni,
6. regije s pravico odločanja (brez zakonodajnega pooblastila) in s sveti, ki jih izvolijo lokalne oblasti.

Slovenske pokrajine bi po ustavnem konceptu sodile v peto skupino, ki ne gre v smeri španskega modela.

* * * * *

PRILOGA C: Predlagani zemljevid pokrajin z mejami občin ter območji in imeni občin



Vir: Služba VRS za lokalno samoupravo in regionarno politiko, GURS, SURS
 Orodje: SDIMS97-Softdata

Vir: SVLR (2008).

PRILOGA D: Seznam zakonov, ki jih ZPNPPok spreminja

a) na področju regionalnega razvoja

1. Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja

b) na področju okolja in prostora

1. Zakon o prostorskem načrtovanju
2. Zakon o ohranjanju narave
3. Zakon o varstvu okolja
4. Zakon o urejanju prostora
5. Zakon o vodah
6. Zakon o graditvi objektov

c) na področju prometa

1. Zakon o javnih cestah
2. Zakon o varnosti cestnega prometa

č) na področju gospodarstva

1. Zakon o spodbujanju razvoja turizma
2. Zakon o rudarstvu
3. Energetski zakon
4. Zakon o zagotavljanju dela sredstev, potrebnih za postopno zapiranje rudnika svinca in cinka Mežica
5. Zakon o preprečevanju posledic rudarjenja v rudniku živega srebra Idrija
6. Zakon o zagotavljanju sredstev za zaprtje rudnikov rjavega premoga Zagorje, Senovo in Kanižarica
7. Zakon o postopnem zapiranju rudnika Trbovlje – Hrastnik in razvojnem prestrukturiranju regije

d) na področju kmetijstva

1. Zakon o kmetijstvu
2. Zakon o kmetijskih zemljiščih
3. Zakon o zaščiti živali
4. Zakon o divjadi in lovstvu
5. Zakon o gozdovih
6. Zakon o morskem ribištvi
7. Zakon o sladkovodnem ribištvi
8. Zakon o živinoreji
9. Zakon o vinu
10. Zakon o dedovanju kmetijskih gospodarstev

e) na področju visokega šolstva in znanosti

1. Zakon o raziskovalni in razvojni dejavnosti

f) na področju šolstva in športa

1. Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja
2. Zakon o gimnazijah
3. Zakon o poklicnem in strokovnem izobraževanju
4. Zakon o višjem strokovnem izobraževanju
5. Zakon o izobraževanju odraslih

6. Zakon o športu

g) na področju zdravja

1. Zakon o zdravstveni dejavnosti
2. Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju
3. Zakon o preprečevanju uporabe prepovedanih drog in o obravnavi uživalcev prepovedanih drog

h) na področju dela, družine in socialnega varstva

1. Zakon o socialnem varstvu
2. Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti
3. Zakon o izvajanju rejniške dejavnosti

i) na področju kulture

1. Zakon o uresničevanju javnega interesa za kulturo
2. Zakon o knjižničarstvu
3. Zakon o skladu Republike Slovenije za ljubiteljske kulturne dejavnosti
4. Zakon o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva ter arhivih

j) na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami

1. Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami
2. Zakon o varstvu pred požarom
3. Zakon o gasilstvu
4. Zakon o varstvu pred utopitvami

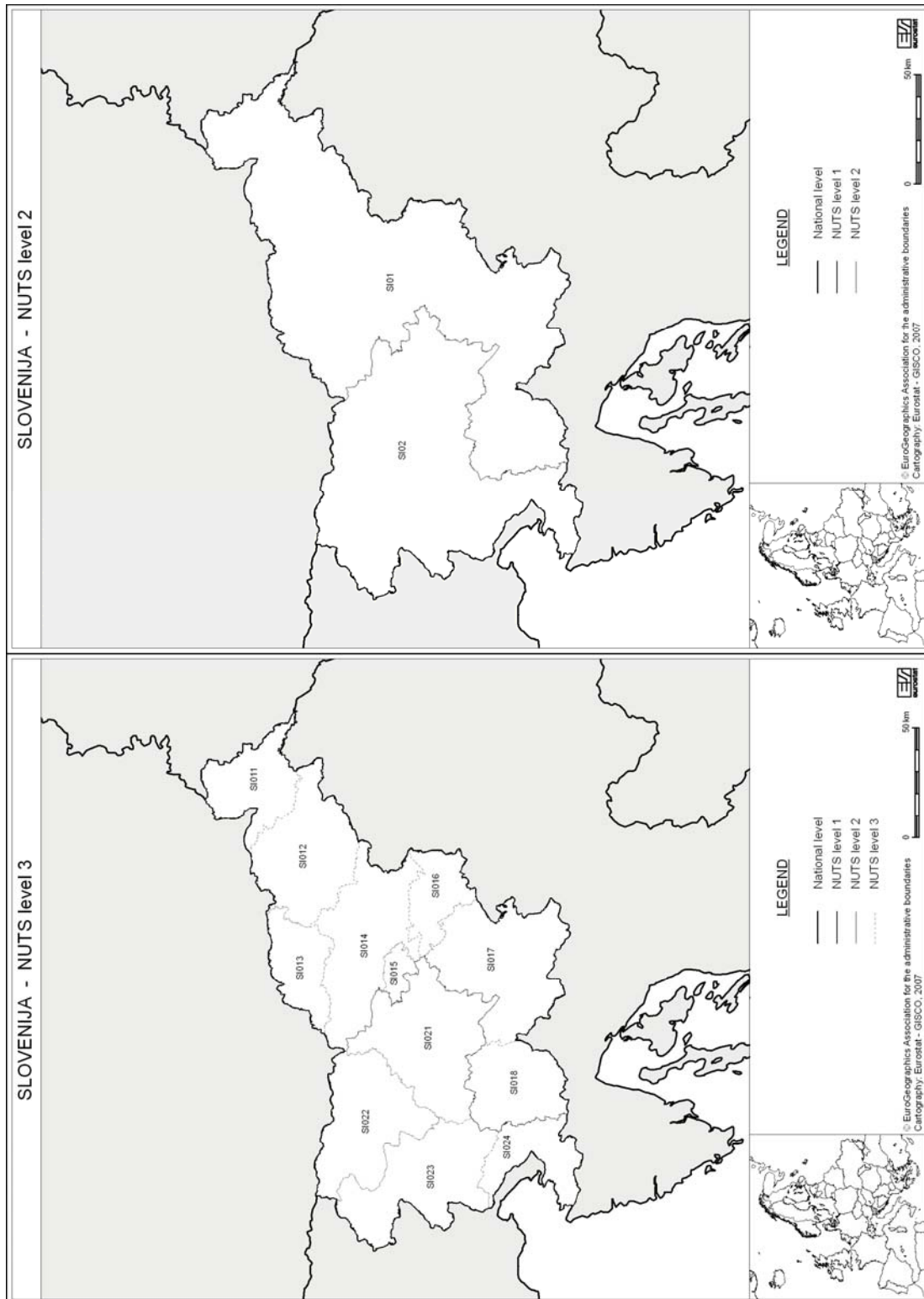
k) na področju notranjih zadev

1. Zakon o tujcih
2. Zakon o azilu

Vir: SVLR (2007).

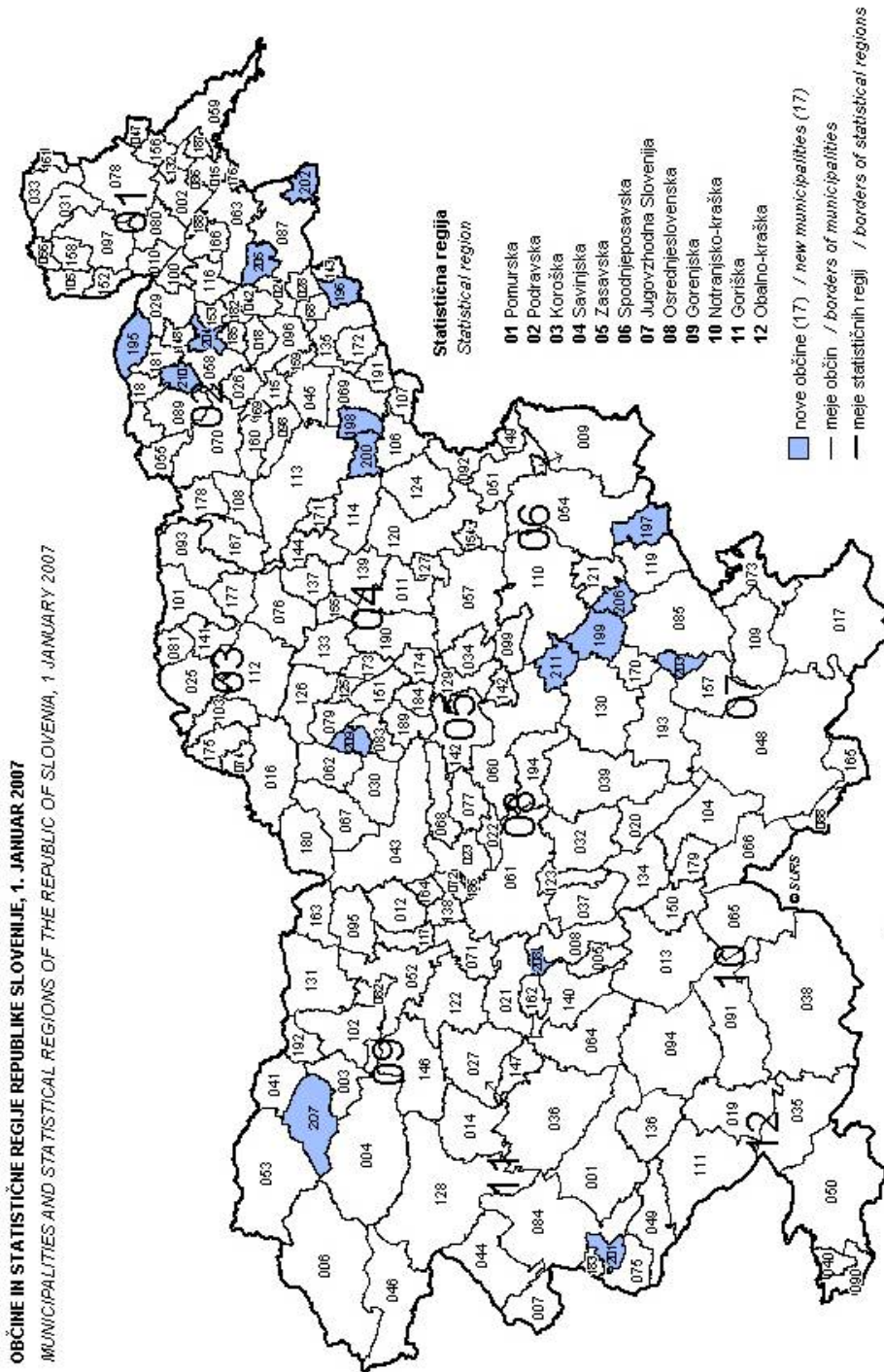
PRILOGA E: Delitev Slovenije po klasifikaciji NUTS; pripadnost občin statističnim regijam

Delitev Slovenije po klasifikaciji NUTS



Vir: Eurostat (2008b).

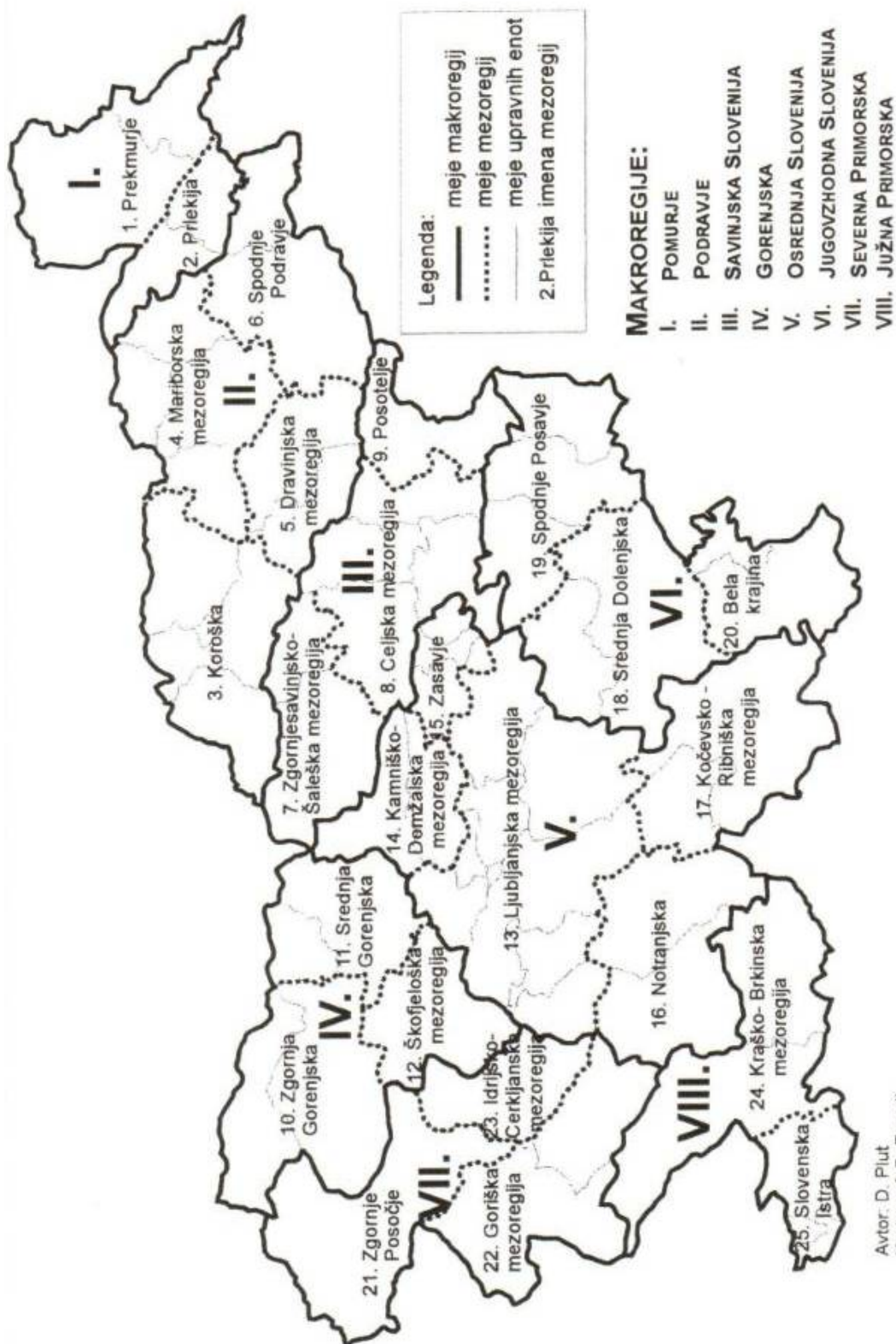
Občine in statistične regije Republike Slovenije



Mra: Geodetska uprava Republike Slovenije in Statistični urad Republike Slovenije
 Sources: Surveying and Mapping Authority of the Republic of Slovenia and Statistical Office of the Republic of Slovenia

Vir: SURS (2007).

PRILOGA F: Regionalizacija Slovenije po sonaravnih kriterijih



Avtor: D. Plut
 Kartograf: B. Rogelj
 FF, Oddelek za geografijo, 1999

Vir: Plut (1999).