

Širše lokalne samoupravne skupnosti

Zunanja podoba, izvor in funkcije

Poleg občin, ki so temeljne samoupravne lokalne skupnosti, obstajajo v večini evropskih držav tudi širše lokalne samoupravne skupnosti; to so nemški okraji (Kreise), španske, italijanske, belgijske in nizozemske province, francoski departmaji, portugalski distrikti, britanske grofije, madžarski komitati, češki okresi, švedski lani itd. To so lokalne samoupravne skupnosti, ki delujejo na širšem območju, in sicer na območju, ki obsega večje število občin, in predstavlja širšo, praviloma zemljepisno zaokroženo celoto s povezano družbeno in gospodarsko problematiko. Danes imamo v svetu eno samo vrsto širših lokalnih samoupravnih skupnosti, ker je lokalna samouprava praviloma organizirana le na dveh ravneh: na občinskem in na tej širši; pred reorganizacijo v 70-ih letih pa je bila britanska lokalna samouprava organizirana na treh ravneh; določeni zametki tretje ravni lokalne samouprave so tudi v nekaterih nemških deželah, na primer v Bavarski – znotraj okrožja (Regierungsbezirk), ki je sicer predvsem državna teritorialna enota. Razvoj pa očitno ne gre v tej smeri, pač pa – kot kaže prav britanski primer – v smeri jasne organizacije lokalne samouprave na dveh ravneh.

Pojma širše lokalne samoupravne skupnosti v svetu ne poznajo; govorijo le o konkretnih lokalnih skupnostih. Za primerjalno obravnavo teh skupnosti, ki se pojavljajo pod različnimi imeni v različnih državah, pa je ta pojem dobrodošel, ker olajšuje izražanje in tudi navaja na primerjavo.¹

Širše lokalne samoupravne skupnosti opravljajo naloge, ki so – gledano z državne ravni – lokalnega pomena, gledano z občinske ravni pa take, da presega-jo zmogljivosti posameznih občin in se zaradi tehničnih, organizacijskih ali finančnih razlogov lahko racionalno opravljajo le na takem širšem območju. Na tej ravni prihaja tudi do najpomembnejšega srečevanja in do povezovanja lokalne samouprave z državno upravo. Država prenaša v procesu decentralizacije na te skupnosti (kakor tudi na občine) vrsto svojih upravnih nalog, ki jih je doslej opravljala sama – bodisi v svojem centru bodisi v svojih dekoncentriranih terenskih enotah ali pa celo v okviru širših lokalnih samoupravnih skupnosti, vendar kot svoje; zdaj pa jih predaja v pristojnost širših lokalnih samoupravnih skupnosti. Širše lokalne samoupravne skupnosti so glavna postojanka v smeri decentralizacijskega procesa, v katerem se oblast v evropskih državah premika »od zgoraj navzdol« in se čedalje bolj povezuje z lokalno samoupravo.

Povezovanje državne uprave in lokalne samouprave na tej ravni ima svojo tradicijo, ki temelji na poreklu širših lokalnih samoupravnih skupnosti. Teritorialne enote, ki nastopajo danes kot širše lokalne samoupravne skupnosti, imajo svoje zgodovinsko poreklo praviloma v nekdanjih fevdalnih enotah, kot so npr. grofije, province, dežele itd. Te enote je poznejša upravna država na evropskem kontinentu uporabila za svojo teritorialno razdelitev in jih prilagodila svojim potrebam za

* Dr. Janez Šmidovnik, redni profesor na Višji upravni šoli in Fakulteti za družbene vede v Ljubljani.

¹ Pojem izvira iz jugoslovanske socialistične ureditve; z izrazom »širše« je označen odnos med lokalnimi skupnostmi na različnih ravneh, ki ni hierarhičen; gre v bistvu le za razliko v teritorialnem obsegu ene in druge vrste lokalnih skupnosti.

obvladovanje celotnega državnega ozemlja; šele pozneje se je v njih začela razvijati – korak za korakom – tudi lokalna samouprava, ki je v končni fazi tudi prevladala.

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

Za razvoj na kontinentu je zlasti značilen francoski departma. Francoski departma je administrativna »iznajdba« francoske revolucije in poznejših Napoleоновih upravnih reform. Departma je zamenjal nekdanjo fevdalno provinco in je bil obenem prekrščen z imenom, ki izraža tehnično – organizacijsko razčlenjevanje države. Danes je departma širša lokalna samoupravna skupnost, obenem pa je tudi dekoncentrirana enota države. Departma kot tipična administrativna enota, s pomočjo katere naj bi država obvladovala vse svoje ozemlje iz centra države, se je spremenil v dvoživko, ki deluje tudi kot samoupravna lokalna skupnost in s tem kot protiutež tej isti državi.

Povezovanje državne uprave in lokalne samouprave na tej ravni je čedalje intenzivnejše in ponekod prihaja celo do stapljanja obeh uprav v novo kvaliteto, ki pa je komunalna. To je proces komunalizacije državne uprave v lokalnih skupnostih. V Zvezni republiki Nemčiji velja geslo o vključevanju terenske državne uprave v lokalne skupnosti, zlasti v okraje (Eingliederung der staatlichen Sonderbehörden in die Lokalverwaltung). To geslo je celo normirano v nekaterih zakonih o občinah in v zakonih o okrajih z določbo, da je treba državne službe, ki delujejo na ravni občin oziroma na ravni okrajev (kjer jih je največ), po možnosti prenesti na občine oziroma na okraje.² Na ta način naj bi se v organizaciji javne uprave ustvarilo načelo o enotnosti izvajanja celotne javne uprave v posameznih teritorialnih skupnostih, in sicer kot lokalne samouprave. S tem se je odprla pot za pospešen prenos državnih nalog navzdol na regije in na lokalne skupnosti, zlasti pa na te širše lokalne samoupravne skupnosti. Ta proces naj bi prispeval k večji kakovosti javne uprave, ker so v lokalnih skupnostih večje možnosti za sodelovanje državljanov z oblastmi in za upoštevanje lokalnih razmer, ki jih bolje poznajo organi lokalnih skupnosti kot pa organi državne birokracije. Razlikovanje med državnimi in lokalnimi zadevami s tem še ne izgine, se pa močno zabrisuje.

V taki ambivalentni organizaciji je treba videti organizacijsko-tehnični, pa tudi politični vidik širših lokalnih skupnosti in njihov posebni pomen v mehanizmu upravljanja države. Zato njihov pomen v strukturi javne uprave narašča. Pričakuje se, da bodo širše lokalne samoupravne skupnosti ustanovljene tudi v državah, v katerih jih še ni. To pa je razmeroma majhno število evropskih držav; širših lokalnih skupnosti nimajo le: Avstrija, Grčija, Švica, Finska in Poljska. Švico je mogoče opravičiti zaradi njenih kantonov, ki so sicer državne federalne skupnosti, po svojem obsegu pa so majhne in so v teritorialnem smislu podobni širšim lokalnim skupnostim; tako dejansko zasedajo prostor, ki ga v drugih državah zasedajo širše lokalne skupnosti. V Avstriji, Grčiji, na Finskem in na Poljskem pa imajo na tej ravni (državne) upravne okraje. Upravni okraji seveda niso samostojne in avtonomne teritorialne skupnosti, ampak so zgolj državne teritorialne izpostave in

² Tako določa na primer 2. člen zakona o občinah dežele Hessen in 2. člen zakona o okrajih dežele Hessen.

opravljajo le naloge državne uprave na svojem območju. V evropskih primerjavah se šteje, da so te države v svoji strukturi prikrajšane za določen ustvarjalni element, ki ga pomenijo širše samoupravne lokalne skupnosti s prikazano intermediarno vlogo med državo in lokalno samoupravo.³ To velja še toliko bolj, ker navedene države – razen Finske – niso izpeljale temeljite teritorialne reforme na temeljni ravni lokalne samouprave, ki bi pripeljala do večjih občin z večjimi pristojnostmi. Zaradi tega mora v prazne prostore na tej lokalni ravni neposredno vstopati država s svojimi organi in službami. To pomeni seveda večjo centralizacijo in birokratizacijo sistema, kar pa ima povsod v Evropi negativni prizvok. Evropski trendi gredo v drugo smer, to je v smer prenašanja državnih nalog navzdol, na lokalne skupnosti. To pa postavlja tudi pred navedene države problem širših lokalnih samoupravnih skupnosti ne le zaradi njih samih, pač pa tudi zaradi njihovega nujnega prilagajanja evropski ureditvi, ki je na pohodu.

Na našem ozemlju nismo imeli širših lokalnih samoupravnih skupnosti niti v stari Avstriji, ki ni poznala takih skupnosti, niti v obeh Jugoslavijah. Vendar pa je zanimivo, da je vidovdanska ustava iz leta 1921 predvidevala lokalno samoupravo v Jugoslaviji na treh ravneh: v občini, v okraju in v oblasti. Predvideni so bili torej tudi samoupravni okraj. Na tej ustavi je bil izdelan zakon o okrajni in občinski samoupravi iz leta 1922, ki pa glede okrajne samouprave ni bil nikdar uresničen. Okraj je bil organiziran zgolj kot državna upravna oblast, kot teritorialna enota države. Za širjenje lokalne samouprave v prostore okraja v Jugoslaviji politične razmere – zaradi pomanjkanja demokracije – niso bile ugodne. Okrajev v drugi Jugoslaviji, ki so obstajali v Sloveniji do leta 1965, pa tudi ne moremo šteti za samoupravne v pravem pomenu besede, ker je bila teritorialna samouprava v vseh socialističnih državah le oblika in del enotne državne oblasti.

Iz priložene tabele (glej str. 888) je razvidno, kakšna je zunanja, fizična podoba širših lokalnih skupnosti v evropskih državah. Že na prvi pogled je zelo različna – tako po obsegu kakor tudi po številu prebivalcev teh skupnosti; te skupnosti se pojavljajo v zelo širokem okviru: od razmeroma majhnih okrajev v nemških deželah, ki obsegajo v povprečju po 1000 km² in imajo v povprečju po 168.000 prebivalcev, do zelo obsežnih skupnosti v prostranih in redko naseljenih skandinavskih državah (Švedska, Norveška), ki merijo v povprečju po 17.000 km² ter do milijonskih skupnosti v gosto naseljenih državah Beneluksa (Belgija, Nizozemska). To so dejansko velike razlike, ki še nič ne kažejo na kakšen rezultat evropskega usklajevanja glede fiziognomije širših lokalnih skupnosti. Njihovo pestrost je mogoče razložiti deloma z njihovim fevdalnim in poznejšim državnim upravnim poreklom, deloma glede na strukturo občin znotraj njihovega okvira, deloma pa tudi glede na stopnjo centralizacije oziroma decentralizacije v posamezni državi.

Fevdalno poreklo širših lokalnih samoupravnih skupnosti pojasnjuje, da ob njihovem rojstvu niso mogli biti upoštevani razlogi lokalnih interesov, ki jih bodo nekoč uveljavljale širše lokalne samoupravne skupnosti. Velikost in število občin pa vplivata na velikost širših lokalnih skupnosti tako, da veliko število majhnih občin zahteva tudi večje število širših lokalnih skupnosti. Zato je razumljivo majhno število širših lokalnih skupnosti v skandinavskih državah in v državah Beneluksa, kjer so v preteklih nekaj desetletjih z velikimi reorganizacijskimi zamahi bistveno povečali občine in zmanjšali njihovo število – obenem pa tudi število širših lokalnih skupnosti. To velja tudi za Portugalsko. Od tega pravila najbolj odstopa

³ Glej na primer dr. G. Seele, *Der Landkreis, Deutscher Landkreistag, Bonn, Kommunalverwaltung in Europa*, posebna izdaja iz zvezka 10/1991, stran 15 do 16.

Francija, ki ima največ majhnih občin (več kot 36.000) in ob tem relativno malo departmajev. Vendar pa je problem očitno pri občinah in ne pri departmajih; departmaji so primerljivi s širšimi lokalnimi skupnostmi v drugih državah, občine pa močno odstopajo od evropskega povprečja. Velika stopnja decentralizacije državnih nalog – navzdol na regije in na lokalne skupnosti zahteva velike občine in velike širše lokalne skupnosti. Očitno je, da je bila najradikalnejša decentralizacija državnih nalog izpeljana v skandinavskih državah, ki je bila tako temeljita, da je v teh državah odpadla celo potreba po regijah. Podobno velja tudi za Nizozemsko. Države z manjšo stopnjo decentralizacije so ostale pri večjem številu lokalnih skupnosti, morale pa so ustanoviti še regije kot posebno vmesno stopnjo med lokalnimi skupnostmi in državo. Izjema so zvezne države, kot sta na primer Zvezna republika Nemčija in tudi Avstrija, kjer igrajo vlogo regij dežele kot zvezne enote države, in jim zato regij ni bilo treba ustanavljati.

Samouprava v širših lokalnih skupnostih se je torej rodila v lupinah nekdanjih fevdalnih enot. Teritorialne enote, ki so se v zgodovini izkazale kot primeren okvir za izvajanje fevdalne oblasti, pozneje pa – na kontinentu – tudi za izvajanje upravnih služb moderne birokratsko organizirane države, so se – z določenimi poznejšimi organizacijskimi izboljšavami izkazale tudi kot sprejemljiv, če že ne kot optimalen okvir za širše lokalne samoupravne skupnosti oziroma za izvajanje njihovih (samoupravnih) nalog. Seveda so sodobne razmere, ki so zahtevale temeljite teritorialne in funkcionalne reforme lokalnih skupnosti, zajele tudi širše lokalne samoupravne skupnosti in jih odmaknile od njihovih zgodovinskih korenin tako, da spominjajo na preteklost v glavnem le še pojmoma in imena.

Navedeni zgodovinski razvoj širših lokalnih skupnosti pa opozarja, da utegnejo nastati težave pri ustanavljanju in teritorialnem oblikovanju širših lokalnih samoupravnih skupnosti v državah, kjer jih doslej še niso ustanovili in kjer se ni mogoče nasloniti na navedeni zgodovinski razvoj, na fevdalno in na poznejšo upravno teritorialno razdelitev države. V nasprotju z občinami, pri katerih se je glede oblikovanja njihove teritorialne podobe mogoče opreti na obstoječa naselja in na izoblikovane skupne potrebe in interese, ki jih povezujejo v naravne celote, pa širše lokalne skupnosti niso tako razločno opredeljive niti v geografiji države niti v gospodarskih, prometnih in drugih povezavah; marsikakšno območje z enako argumentacijo lahko spada v eno ali drugo širšo lokalno skupnost. V končni fazi mora priti do politične odločitve v državnem organu, ki je pristojen za ustanavljanje širših lokalnih skupnosti in za določitev njihovih območij.

Pravnosistemska ureditev in položaj

Ker spada širša lokalna samoupravna skupnost pod (generični) pojem lokalne skupnosti – podobno kot občina, je tudi njena pravnosistemska ureditev podobna, kot velja glede občine. Pravni temelji za širše lokalne skupnosti so – tako kot za občine – praviloma v ustavi in so dani skupaj glede obeh vrst lokalnih skupnosti. Ustavna besedila opredeljujejo praviloma le bistvene elemente lokalne samouprave, in sicer: določajo vrste lokalnih skupnosti, opredeljujejo njihov samoupravni položaj – praviloma s tem, da določajo, da se te skupnosti upravljajo same – vendar v skladu z zakoni, in končno, da se upravljajo s pomočjo izvoljenih ljudskih

predstavnikov.⁴ Italijanska ustava določa še to, da se nove širše lokalne skupnosti (provincije) ustanavljajo z zakonom republike; prav tako se z zakonom republike spreminjajo tudi njihove meje; nove občine in spremembe njihovih meja pa se določajo z zakonom regije.⁵

S tem so za občine in za širše lokalne skupnosti določeni ustavni temelji njihovega položaja, ki uživajo ustavno jamstvo. S tem je dana tudi zaveza zakonodajalca, da na teh podlagah izdela zakonska pravila za njihovo organizacijo in delovanje. Ta morajo biti po zasnovi sodobne javne uprave enaka za vse istovrstne lokalne skupnosti. Zato je lokalna samouprava v občinah in v širših lokalnih skupnostih v vseh evropskih državah urejena z zakoni, in sicer v glavnem za obe vrsti lokalnih skupnosti v istih zakonih; v nemških deželah pa imajo posebne zakone o občinah (Gemeindeordnungen) in posebne zakone o okrajih (Landkreisordnungen). Prvi zakon o lokalni samoupravi v Evropi datirajo iz začetka 19. stoletja, na našem območju pa iz sredine 19. stoletja.⁶

Z zakoni se urejajo razmeroma podrobno številna vprašanja organizacije in delovanja občin oziroma širših lokalnih skupnosti; zlasti pa se urejajo: način njihove ustanovitve, način oblikovanja njihovega območja, okvirno delovno področje, organi lokalnih skupnosti in način njihove izvolitve oziroma imenovanja, oblike odločanja v teh organih, gospodarjenje s premoženjem lokalnih skupnosti, financiranje in finančno poslovanje lokalnih skupnosti, državni nadzor nad poslovanjem lokalnih skupnosti, varstvo lokalne samouprave itd. Zakonska ureditev lokalne samouprave v teh okvirih se šteje kot nujna, da bi lahko lokalne skupnosti sploh delovale oziroma da bi državljani lahko izvajali svojo ustavno pravico do lokalne samouprave. Namen zakonskega urejanja lokalne samouprave torej ni omejevanje, pač pa omogočanje in tudi razvijanje lokalne samouprave na temelju lakoničnih določb ustave, ki omogočajo ožjo ali širšo interpretacijo obsega lokalne samouprave – v skladu z nacionano doktrino in z modelom lokalne samouprave, ki se je izoblikoval skozi stoletja v posamezni državi.

Kaj so torej širše lokalne samoupravne skupnosti s pravnosistemskega vidika? Ne glede na razlike med njimi v raznih evropskih ureditvah so te skupnosti vespovsod opredeljene kot teritorialne skupnosti sui generis v okviru generičnega pojma lokalnih skupnosti z lastno pravno subjektiviteto, z lastnim teritorijem, z lastnimi pristojnostmi in z lastnimi, neposredno izvoljenimi organi. So v istem odnosu do države kot občine; nasproti občinam pa nimajo nikakršnih hierarhičnih pravic; z njimi niso v hierarhičnem, pač pa v enakopravnem odnosu. Navedene lastnosti jim lahko podeli le država – z zakonom; država jih ustanovi in določi njihovo območje; država opredeli njihovo delovno področje in okvirno uredi njihovo poslovanje – vse kot velja za občino. To pa pomeni, da širša lokalna samoupravna skupnost ni zveza, združenje ali skupnost občin, ki bi bila rezultat medobčinskega povezovanja oziroma medobčinskega sodelovanja; njihov pravni izvor temelji na ustavi in na zakonu – kot velja za občino. To je treba posebej poudariti glede na tesno povezanost med občino in to skupnostjo, do katere prihaja v praksi njihovega poslovanja – zlasti v nemških deželah. V nemških deželah se okraj (Landkreis)

⁴ Tako urejajo na primer 72. člen francoske ustave iz leta 1958, 28. člen temeljnega zakona Zvezne republike Nemčije iz leta 1949, 128. in 129. člen italijanske ustave iz leta 1948 itd.

⁵ 133. člen italijanske ustave.

⁶ Prvi avstrijski (provizorični) zakon o samoupravnih občinah je podpisal cesar po marčni revoluciji leta 1849; leta 1862 je bil nato izdan okvirni avstrijski državni zakon o občinah, nato pa so sledili deželni zakoni o občinah, za deželo Kranjsko na primer leta 1866.

pogosto označuje – tudi v pravnih besedilih – kot združenje občin (Gemeindeverband). Vendar pa nemški pravni teoretiki jasno povedo, da tako označevanje nima nobene pravne podlage in tudi ne pravnega pomena.⁷

To, kar je različno med evropskimi ureditvami v zvezi s širšimi lokalnimi skupnostmi, se nanaša na njihovo povezavo z državo. Kot rečeno, izvirajo te skupnosti iz nekdanjih fevdalnih in poznejših državnih teritorialnih enot, v katerih se je pozneje rodila lokalna samouprava. Državna uprava pa s tem ni odmrta, pač pa je ostala v določenem sožitju z lokalno samoupravo. Tako imamo – tako rekoč – pod isto streho dve različni oblasti – državno in lokalno samoupravno, ki sta ponekod povezani celo z istimi organi in z istimi upravnimi službami. Državni del tega organizma je zgolj dekoncentrirana teritorialna enota, kjer je organizirana upravna oblast splošne pristojnosti na prvi stopnji. Ta izpostava seveda nima nobene pravne ali premoženjske samostojnosti; integralni del (centralne) države in njenega upravnega organizma.

Klasičen primer in tudi vzorec za številne druge ureditve v Evropi in tudi po svetu je francoski departma. Departma je temeljna oblika notranje razčlenitve francoske državne uprave od napoleonskih časov naprej; vse upravne službe imajo svoje temeljne izvršilne enote v departmaju; povezuje jih prefekt kot reprezentant vlade in vseh ministrov na terenu; prefekt je bil vse do nedavnega – to je do reorganizacije lokalne samouprave po zakonu iz leta 1982 (zakon št. 82-213), obenem tudi izvršilni organ generalnega sveta, ki je predstavniški organ departmaja kot lokalne samoupravne skupnosti. Šele s to reorganizacijo je prišlo do prekinitve te personalne povezave; generalni svet je dobil svoj lastni izvršilni organ – predsednika generalnega sveta, kar je šteti kot potezo za osamosvajanje in utrjevanje lokalne samouprave na tej ravni. Do podobnih »osamosvojitvenih« potez je prišlo v zadnjem času tudi v drugih ureditvah, ki so bile izpeljane po francoskem vzoru (npr. v italijanski, španski, v belgijski itd.). Vsekakor pa je francoski departma kot dekoncentrirana državna teritorialna enota še zmeraj osnovno oporišče centralistične francoske državne uprave in še vedno zasenčuje pomembnost lokalne samouprave na tej ravni.

Na enakih zgodovinskih izhodiščih nastali nemški okraji pa so prišli na svoji razvojni poti – od prvotne državne in kasneje dvojne narave veliko dlje v smeri komunalizacije. Ob intenzivni decentralizaciji je okraj čedalje bolj izgubljal svoje državne lastnosti in pridobival pomen kot lokalna skupnost; država je svoje pristojnosti pospešeno prenašala na lokalno samoupravo, in sicer bodisi v njeno izvirno ali pa v njeno preneseno pristojnost. V nekaterih (severnih) nemških deželah je komaj še mogoče zaslediti kaj državnega v zvezi z okrajem, kot npr. v deželi Schleswig-Holstein v glavnem le še izvajanje državnega nadzorstva nad delom občinskih organov. Sicer je nemški okraj še vedno tudi prva stopnja državne uprave splošne pristojnosti; vodi jo okrajni glavar (Landrat), ki je izvoljeni izvršilni organ okraja kot lokalne skupnosti. V tej povezanosti je videti težnjo razvoja v smeri lokalne samouprave. V primerjavi s francosko ureditvijo so v Nemčiji pristojnosti države na tej stopnji manjše, lokalne pa večje; razen tega pa so v rokah v lokalni skupnosti izvoljenega funkcionarja, ne pa v rokah imenovanega predstavnika države, kakršen je francoski prefekt. Vendar je v nemškem primeru treba računati s tem, da obstajajo poleg okrajev v nemških deželah še nekatere vzporedno organizirane

⁷ Glej na primer G. Seele, der Landkreis, Heft 10/91, str. 16

posebne državne službe (Sonderbeholden), ki jih iz tehničnih ali drugačnih razlogov ni mogoče vključiti v okraje. Tudi na take državne službe se razširja usklajevalna funkcija okrajnega glavarja.

Tudi v skandinavskih ureditvah prihaja na tej ravni do povezanosti med lokalno samoupravo in državno upravo, in sicer pod isto streho, ki jo predstavljajo: švedski lan, norveške fylke, danski amt.⁸ To so teritorialno zelo obsežne enote z velikimi pristojnostmi, ki obsegajo območja teritorialno zelo obsežnih občin, nastalih po veliki reorganizaciji v zadnjih desetletjih. Zato jih je skoraj primerneje označevati kot regije, in sicer tako z vidika njihove lokalne kakor tudi z vidika njihove državne narave. Njihova notranja struktura dokazuje, da so se razvijale po kontinentalnih vzorih. Grofija je danes lokalna skupnost oziroma regija z lastnimi organi, z lastnimi pristojnostmi in z lastno pravno subjektiviteto; obenem pa je tudi »oporišče« državnih služb regionalnega pomena, ki jih po tradiciji vodi državni prefekt (guverner). Skandinavski avtorji poudarjajo, da na tej ravni ne prihaja le do srečanja, pač pa tudi do najintenzivnejšega sodelovanja med državo in lokalno samoupravo, zlasti pri gospodarskem oziroma prostorskem načrtovanju ter političnem usklajevanju različnih področij.⁹

Britanske grofije pa so, kot rečeno, nekaj drugega; niso dvoživke, pač pa so zgolj lokalne skupnosti, čeprav opravljajo tudi številne naloge, ki so po kontinentalnih pojmih državne naloge. To izvira iz okoliščine, da v Veliki Britaniji – vse do zadnjega časa država sploh ni imela svojega lastnega upravnega aparata na terenu; izvajanje zakonov se je od nekdaj štelo kot izvirna pristojnost lokalnih skupnosti. Danes sicer obstajajo na terenu številne državne službe kot izpostave centralnih resorjev, ki pa so poseben upravni tir, popolnoma ločen od lokalnih skupnosti. Ker si država med svojim razvojem ni podredila lokalnih skupnosti, kot so to storile države na evropskem kontinentu, odnosi med državo in lokalno samoupravo ne temelje na doktrini o decentralizaciji; lokalne skupnosti niso bile nikdar državne teritorialne enote; zato se štejejo za originalne institucije. Zato se tudi naloge lokalnih skupnosti ne dele na lastne in prenesene (decentralizirane), pač pa so vse njihove naloge istovrstne, njihove lastne. Tudi razporeditev nalog med lokalnimi skupnostmi je drugačna kot na kontinentu; na kontinentu je težišče lokalnega upravljanja na občinah; v Britaniji pa sploh ne poznajo pojma občine. Po zadnji veliki reorganizaciji lokalne samouprave iz leta 1974 imajo na prvi ravni lokalne samouprave distrikte, na drugem pa grofije. Težišče komunalnega upravljanja je na nemetropolitanskih (podeželskih) grofijah, torej na širših lokalnih skupnostih; v metropolitanskih mestih – vključno z Londonom – pa je težišče lokalnega upravljanja na metropolitanskih distriktih, medtem ko se metropolitanske grofije omejujejo predvsem na okvirno usmerjanje politike prostorskega urejanja mest.

Naloge širših lokalnih skupnosti

S splošno opredelitvijo lahko rečemo, da opravljajo širše lokalne skupnosti lokalne zadeve, ki presegajo zmogljivosti občin; opravljajo torej istovrstne naloge

⁸ Skandinavske teritorialne enote se večinoma prevajajo – zlasti tudi v gradivu Evropske skupnosti, kot grofije (county, comté), vendar to ne pomeni, da gre pri njih za britanski model lokalne samouprave, katerih najpomembnejša enota je grofija.

⁹ Glej na primer F. Kjellberg, *Réformations des collectivités locales et régionales en Europe*, izdaja Sveta Evrope, Strasburg, 1983, str. 125.

kot občine, vendar take, ki jih bodisi zaradi finančnih zmogljivosti ali zaradi kadrovskih zahtevnosti ali pa zaradi njihove tehnične povezanosti s terenom občine ne morejo opravljati, čeprav gre za zadeve lokalnega, torej komunalnega pomena. Iz tega je razvidno, da so širše lokalne skupnosti v bistvu povečane občine in so kot take funkcionalno ozko povezane z občinami. Naloge iz tega okvira si širše lokalne skupnosti določajo same glede na potrebe prebivalstva in gospodarstva ter glede na svoje finančne zmogljivosti – na podlagi svoje domnevne univerzalne pristojnosti za opravljanje lokalnih zadev.¹⁰

Druga vrsta nalog širših lokalnih skupnosti so obvezne upravne naloge, ki jih v procesu decentralizacije prenaša na te skupnosti država ali pa jih država predpisuje kot izvirne naloge širših lokalnih skupnosti. Tu gre seveda za intenzivnost procesa decentralizacije v posamezni državi. Kot že rečeno, je šel ta proces najdlje v skandinavskih državah, ki se najbolj izrazito komunalizirajo. Vendar pa je za naše razmere – po mojem mnenju – bolj zanimiva ureditev okrajev v nemških deželah, ki so nam po tradiciji bližje. Zato v nadaljevanju navajam naloge, ki jih opravljajo nemški okraji.¹¹

V okviru lokalnih nalog opravljajo nemški okraji vrsto storitvenih dejavnosti (die leistende Verwaltung) in vrsto pospeševalnih dejavnosti ter vzdržujejo v ta namen številne institucije in naprave zaradi zadovoljevanja potreb prebivalstva in zaradi pospeševanja gospodarstva; tipične okrajne institucije oziroma naprave so: poklicne šole, splošnoizobraževalne nadaljevalne šole, gimnazije, večerne gimnazije, poklicne strokovne šole, glasbene šole, višje strokovne šole, šolski domovi, ljudske visoke šole, vzgojno-posvetovalne institucije, okrajne knjižnice, okrajni muzeji, okrajni arhivi, otroški domovi, domovi za rehabilitacijo, domovi za ostarele, okrajne bolnice, reševalne postaje, uradi za nadzor nad živili, naravni parki, okrajno cestno omrežje, obrati za bližnji javni promet, naprave za odstranjevanje odpadkov, naprave za predelavo odpadkov itd.

Kot tipične upravne naloge okrajev pa štejejo: naloge na področju socialne pomoči, mladinskega varstva in stanovanjskih zadev, pospeševanje izobraževalnih dejavnosti, gradbeno nadzorstvo – vključno z izdajanjem gradbenih dovoljenj, prometno nadzorstvo, kontrola motornih vozil, posebne naloge pri javni varnosti, obrambi pred elementarnimi nesrečami, zadevah tujcev, izvajanju predpisov o orožju, skrbi za odstranjevanje posledic vojne, skrbi za žrtve vojne; posebno pomembno področje okrajnih nalog je varstvo okolja, pri tem pa zlasti varstvo pred imisijami, higiena življenjskih potrebščin, gospodarjenje z odpadki, varstvo narave, gojitev pokrajine, skrb za odpadne vode, skrb za čistočo voda – vključno s talno vodo.

Tretja vrsta nalog nemških okrajev pa so državne naloge, ki jih opravljajo okraji kot prva stopnja splošne pristojnosti državne uprave. Ta sklop nalog se v procesu decentralizacije neprestano oži in se v skrajni posledici – v deželi Schleswig-Holstein omejuje na nadzorstvo zakonitosti in na strokovno nadzorstvo nad delom občinskih organov in drugih institucij javnega prava na območju okraja.

Nemški samoupravni okraji delujejo najbolj izrazito kot institucija, ki dopolnjuje in s tem krepi občinsko samoupravo, ker po načelu subsidiarnosti prevzema jo nase naloge, ki jih šibke podeželske občine ne zmorejo; obenem pa delujejo kot amortizer, ker izravnava jo bremena, ki v neenaki meri pritiskajo na občine. Zlasti

¹⁰ Za dežele »local governmenta« domneva univerzalne pristojnosti ne velja; zanje velja doktrina »ultra vires«, po kateri ima vsaka skupnost le tiste pristojnosti, ki so ji določene z zakonom.

¹¹ Vsebinska je povzeta po dr. G. Seele, Der Landkreis, Deutscher Landkreistag, Bonn, posebna izdaja iz zvezka 10/1991, str. 6.

pa skrbijo za komunalno, energetska, prometno, kulturno in socialno infrastrukturo na širšem območju, ki je splošni pogoj za razvoj gospodarstva in za kakovost življenja na višji ravni, kot bi to zmogle občine same. Razen tega omogočajo približevanje izvajanja upravnih nalog, ki so bile nekdanj državne, prebivalcem v naseljih in s tem prispevajo k večji kakovosti javne uprave. Te ugotovitve o krajih so v nemških deželah nesporne. V deželah s tako tradicijo lokalne samouprave so stvari očitne in prepričljive.

Pomembnost nemških samoupravnih okrajev se pokaže v polni luči, če se postavi vprašanje, kaj bi bilo z naštetimi okrajnimi institucijami, če ne bi bilo teh okrajev. Večina podeželskih občin jih ne bi mogla vzdrževati. Po drugi strani pa jih tudi dežela oziroma država ne bi mogla vzdrževati, saj ne gre za njene obvezne naloge. To pomeni, da bi bilo podeželje v glavnem prikrajšano za dobrine, ki jih zagotavljajo te institucije, in seveda tudi za vse druge dejavnosti, ki jih neposredno izvajajo organi in službe okraja. Odpadel bi generator dodatne energije, ki se lahko aktivira na podlagi posebnih interesov prebivalstva in gospodarstva na vmesnem območju med občino in deželo. Nastal bi vakuum, ki ga dežela oziroma država s svojimi upravnimi okraji ali drugimi dekoncentriranimi uradi na terenu ne bi mogla zapolniti.

Podobne ugotovitve veljajo tudi za druge države, v katerih so organizirane širše lokalne samoupravne skupnosti.

TABELA:

Država	Regije, dežele, kantoni, itd.	Širše sam. lokalne skupnosti	Občine
<i>Zvezna republika Nemčija</i> (Zahodna) 65 Mio preb. 357.000 km ²	11 dežel (od tega 4 mesta v rangu dežele)	237 okrajev (Kreise) povprečje: 1000 km ² , 168.000 preb.	8500 (od tega 91 mestnih – izločenih iz okrajev)
<i>Italija</i> 57 Mio preb. 301.000 km ²	20 regij	92 provinc povprečje: 3170 km ² 730.000 preb.	8074 občin
<i>Francija</i> 56 Mio preb. 547.000 km ²	22 regij	95 departementov povprečje: 5666 km ² , 560.000 preb.	36.538 občin združenja (syndicats) občin
<i>Velika Britanija</i> 56 Mio preb. 244 km ²	8 planskih regij (državnih)	66 grofij povprečje: 3000 km ² 650.000 preb.	455 distriktov in mest (Ca 10.000 župnijskih svetov z minimalnimi kompetencami)
<i>Španija</i> 38 Mio preb. 504.800 km ²	17 regij	50 provinc povprečje: 10.000 km ² 770.000 preb.	8049 občin
<i>Nizozemska</i> 14.6 Mio preb. 40.800 km ²	–	12 provinc povprečje: 2830 km ² 1,2 Mio preb.	714 občin (velikih)

Država	Regije, dežele, kantoni, itd.	Širše sam. lokalne skupnosti	Občine
<i>Belgija</i> 9,85 Mio preb. 30.500 km ²	3 regije	9 provinc povprečje: 3390 km ² 1,1 Mio preb.	589 občin (velikih)
<i>Romunija</i> 23 Mio preb. 237.000 km ²	–	40 provinc povprečje: 5900 km ² 530.000 preb.	2700 občin + 237 mestnih občin (velikih)
<i>Madžarska</i> 10,6 Mio preb. 93.000 km ²	–	19 komitatov povprečje: 4800 km ² 450.000 preb.	2933 občin
<i>ČSFR (pred razdelitvijo)</i> 15,5 Mio preb. 127.000 km ²	–	112 okrajev povprečje: 1100 km ² 115.000 preb.	10.608 občin 6 mest izločenih iz okrajev nad 150.000 preb.
<i>Švedska</i> 8,4 Mio preb. 411.500 km ²	–	23 landstingskommuner povprečje: 17.500 km ² 350.000 preb.	284 občin (velikih)
<i>Norveška</i> 4,1 Mio preb. 308.000 km ²	–	18 fylkeskommuner povprečje: 17.000 km ² 200.000 preb.	448 občin (velikih)
<i>Danska</i> 5,1 Mio preb. 43.100 km ²	–	14 amtskommuner povprečje: 3250 km ² 325.000 preb.	275 občin (velikih)
<i>Portugalska</i> 10,2 Mio preb. 92.100 km ²	6 planskih regij	18 distriktov povprečje: 5000 km ² 500.000 preb.	305 občin (velikih) (4042 župnij z min. pooblastili)
<i>Grčija</i> 9,8 Mio preb. 132.000 km ²	9 planskih regij	– (državni okraji – nomoi)	5773 občin + 264 mestnih občin
<i>Švica</i> 6,4 Mio preb. 41.300 km ²	26 kantonov	(državni okraji)	ca 3000 občin
<i>Avstrija</i> 7,6 Mio preb. 83.800 km ²	9 dežel	(državni okraji)	ca 2300 občin + 15 mestnih občin

Vsi podatki so povzeti iz revije: Der Landkreis, Deutscher Landkreistag, Bonn, Kommunalverwaltung in Europa, posebna izdaja iz zvezka 10/1991

Ljubljana, 21. 4. 1993