

Regionalizem v Evropi in pri nas

1.

Regionalizem je nov pojav v oblikovanju sodobne države, ki si prizadeva izpopolniti njeno dosedanjo strukturo, ki je temeljila na dveh polih: enega je predstavljala (osrednja) država sama s svojimi organi in službami, drugega pa lokalna samouprava, ki nastopa kot nekakšen antipod države, čeprav opravlja podobne (javne) naloge. Nov subjekt, ki vstopa med navedena partnerja, je regija. Regija naj bi zapolnila vmesni prostor, ki je nastajal med navedenima poloma in se je čedalje močneje izražal kot vakuum, ki je oteževal izvajanje – po prvi, še bolj pa po drugi vojni uveljavljeno – ideologijo o državi (javne) blaginje. Država blaginje je s svojimi mehanizmi gospodarskega intervencionizma in s svojimi neposrednimi dejavnostmi (službami) poskušala preprečiti vse pore družbe in pri tem izkoristiti vse zmogljivosti in pobude, ki bi jih bilo mogoče aktivirati znotraj državnega ozemlja. K temu cilju naj bi pripomogle tudi regije.

Inkorporacija regij v organizem države je bila zvezana z obsežnimi – prav tektonskimi premiki v strukturi države. Kompleksne in radikalne reorganizacije so zajele celoten mehanizem evropskih držav od lokalnih skupnosti do centralnih državnih organov. Najočitnejše spremembe so doživele lokalne skupnosti, torej lokalna samouprava, občutni premiki pa so nastali tudi v državnih organih. Z uveljavljanjem regionalizma je bil sprožen plaz v procesu prenašanja državne oblasti navzdol – najprej na regije in nato še na lokalne skupnosti. Proces je stekel v 50-ih letih tega stoletja, in sicer v različnih oblikah v vseh (zahodnih) evropskih državah in je v naslednjih 20-ih do 30-ih letih temeljito spremenil njihovo notranjo podobo.

Nov zagon pa je dobil regionalizem ob koncu 80-ih let, ko ga je sprejela kot pomemben del svoje politike Evropska skupnost (ES). Evropska skupnost naj bi temeljila ne le na državah članicah, pač pa tudi neposredno na (evropskih) regijah. Evropska skupnost naj ne bi bila le Evropa držav, pač pa tudi Evropa regij, ki izvaja tudi regionalno politiko. Regionalna politika Evropske skupnosti se je obenem tudi že začela in je bila od vsega začetka podprta s finančnimi sredstvi, ki so zagotovljena v ustreznih strukturnih skladih Skupnosti; ta sredstva so namenjena za zmanjševanje regionalne neenakosti v razvoju posameznih delov Evrope. Konkretizirani so bili trije glavni cilji evropske regionalne politike: razvoj manj razvitih regij Evrope, razvojna pomoč območjem z nazadujočo industrijo in pomoč kmetijskim območjem.

Uspešna regionalna politika pa je mogoča le, če se regije ustrezno institucionalizirajo in se tudi institucionalno povežejo neposredno z organi Evropske skupnosti. Mejni kamen za regionalizacijo Evropske skupnosti je ustanovitev Koordinacijskega odbora lokalnih in regionalnih skupnosti (Comite directeur des autorités locales et regionales – CDALR) pri Komisiji Evropske skupnosti ter sprejem Evropske listine o regionalizaciji v Evropskem parlamentu leta 1988. Evropska listina naj bi bila pravna podlaga za regionalizacijo Evropske skupnosti; zavezovala naj bi države članice, da v okviru svojih meja institucionalizirajo regije kot subjekte, ki bodo sposobni nosilci razvoja na ustreznih območjih znotraj držav, pa

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

tudi čez državne meje – v evropskem prostoru. S tem naj bi bila odprta pot za novo povezovanje v Evropi, za povezovanje na regionalnih ravneh, in sicer tako v horizontalni smeri – med državami neposredno kakor tudi v vertikalni smeri na ravni organov Evropske skupnosti.

Regije naj bi se vključevale v mehanizem Evropske skupnosti – poleg držav članic – kot »tretja raven« povezovanja in odločanja, ki naj bi prispevala k bolj uravnoteženi in manj k centralizmu nagnjeni Evropski skupnosti. Temeljno načelo za razporejanje funkcij med organi Evropske skupnosti – med državami članicami in regijami naj bi bilo *načelo subsidiarnosti*. Po tem načelu opravlja nižja teritorialna skupnost vse zadeve, ki jih je sposobna opravljati glede na svoje zmogljivosti, višja raven pa le tiste zadeve, ki jih je mogoče učinkovito opravljati le na tej višji ravni. Po tem načelu smejo organi Evropske skupnosti nastopiti le, če država članica oziroma regija konkretne naloge ne more obvladovati. Načelo subsidiarnosti je obrambno načelo držav in regij proti nevarnosti evropskega oziroma državnega centralizma; deluje torej »od zgoraj navzdol«. To je pravilo; načelo samo pa deluje lahko v obe smeri: lahko tudi pomeni, da mora močnejša višja raven pomagati (subsidiium) nižji šibkejši ravni pri opravljanju njenih nalog. V obeh primerih pomeni politično usmeritev za razmejevanje odnosov in pristojnosti med navedenimi ravnimi evropskega povezovanja. Ali bo to načelo lahko postalo tudi striktno pravno načelo, ki ga bo mogoče uveljavljati po pravni poti, bo pokazal prihodnji razvoj.¹

To so le splošne poteze in razvojne težnje regionalizma na državni in evropski ravni. S tem seveda še ni rečeno, da je proces regionalizacije končan in da so regije že postale to, kar naj bi bile v mehanizmu držav in v mehanizmu prihodnje združene Evrope. Prikazani opis je proces od vizije na poti do konkretizacije in uresničitve. Ta proces se srečuje z neverjetno raznovrstnostjo ureditve in delovanja regijskih organov v posameznih državah članicah, ki so nastajale v času, ko še ni bilo nikakršne usklajenosti na evropski ravni. S kratkim prikazom konkretne ureditve in stanja regionalizacije v evropskih državah bomo poskušali osvetliti zapletenost tega pojma.

Še prej pa je treba pojasniti pojme, o katerih govorimo: kaj je regija, kaj je regionalizem in kaj je regionalizacija.

2.

Glede pojma regija se bomo naslonili na že omenjeno Evropsko listino o regionalizaciji. Gre za evropske regije, torej za regije evropskega pomena, ki nastopajo tudi v transnacionalnem prostoru, in ne za regije, o katerih po navadi govorimo pri nas.² Regija je v smislu Evropske listine »območje, ki je jasno sklenjena geografska celota ali istovrstni kompleks območij, ki pomenijo celoto, kjer živi prebivalstvo, ki ga označujejo določeni skupni elementi (na primer jezik, kultura, zgodovinska tradicija, skupni gospodarski, prometni in drugi interesi) in ki želi ohraniti in dalje razvijati iz tega izvirajoče lastnosti, da bi lahko pospeševalo svoj kulturni, socialni in gospodarski napredek«.³

¹ O načelu subsidiarnosti glej npr. H. Isak, Regionalizem v Evropi, Alle Macht nach unten?, str. 12–13, Publikacija avstrijske raziskovalne skupnosti, Leykam, Graz, 1992.

² Dr. I. Vrišer razporeja na primer regije v Republiki Sloveniji hierarhično na: temeljne (ekonomsko-geografske) regije, ki jih je 1160 v Republiki Sloveniji, mikroregije, ki jih je 57, mezoregije, ki jih je 12, in makroregije, ki sta 2 v Republiki Sloveniji; glej I. Vrišer, O regionalizaciji Republike Slovenije, Posvet slovenskih občin na temo Regionalizacija, Krško, november 1991.

³ Prvi odstavek 1. člena Evropske listine.

Regionalizacija pa je politika držav in kot vidimo zdaj tudi politika Evropske skupnosti, ki si prizadevajo vzpostaviti regije, na katere prenašajo del svojih pristojnosti in jih usposablajo kot subjekte, s pomočjo katerih bi lažje obvladovale vse svoje ozemlje in pospeševale razvoj; regionalizacija je torej proces, ki poteka od zgoraj – od države navzdol; regionalizem pa je proces, ki poteka od spodaj navzgor, to je od prebivalstva, ki hoče sodelovati pri opravljanju in vsakršnem razvoju ustreznega območja.⁴

Očitno je, da pomeni navedena definicija opredelitev regije kot »naravne« skupnosti, torej neinstitucionalizirane skupnosti, ki še ne vsebuje nobenega pravnega oziroma institucionalnega elementa. Evropska listina pa vsebuje tudi napotila glede institucionalizacije regij, to je glede njihovega pravnega statusa, glede njihovih organov in njihovih pristojnosti, ki naj bi služila kot minimalni pravni standardi za konkretno vzpostavljanje regij v državah članicah: države članice naj bi vzpostavile regije na najvišji možni ravni ustrezne pravne ureditve; zagotovile naj bi demokratične volitve njihovih organov; priznale naj bi jim zadostne pristojnosti in tudi ustrezno finančno avtonomijo; zagotoviti bi jim morale pravico do meddržavnega sodelovanja in – pod določenimi pogoji – tudi do udeležbe pri oblikovanju državnih stališč za organe Evropske skupnosti.⁵

Kaj naj rečemo o navedenih definicijah regij? Vsekakor sta zelo splošni, odprti, toliko elastični, da omogočata vključitev pod generični pojem regije široko pahljačo ozemeljskih enot oziroma skupnosti, ki so nastale ali bodo še nastale v različnih evropskih državah. Definicije ne silijo k uniformiranosti regij niti po imenu in tudi ne po obliki in vsebini; zahtevajo pa vsekakor določeno ozemlje, posebno pravno subjektiviteto, izvoljeno predstavniško telo, samostojne pristojnosti in ustrezna finančna sredstva, ki lahko omogočajo učinkovito razvojno politiko na ustreznem območju. Znotraj teh širokih okvirov je dopustna vsakovrstna pestrost konkretnih ureditev. Seveda ne gre za lokalne skupnosti. Regija je ozemeljska skupnost, ki je neposredno pod ravnijo centralnih državnih organov na eni strani ter nad ravnijo občine kot temeljne enote lokalne samouprave na drugi strani.⁶ Tako spadajo po tej definiciji med evropske regije – poleg francoske in italijanske regije – na primer tudi nemške dežele (Lander), ki imajo sicer status zveznih držav, pa tudi skandinavske grofije, ki so državne enote, obenem pa tudi širše lokalne samoupravne skupnosti. Sicer sega Evropska skupnost s svojo regionalno politiko še globlje in uporablja za nekatere svoje namene tudi enote širših lokalnih samoupravnih skupnosti. Zato bo verjetno v prihodnji združeni Evropi prihajalo do večjega izenačevanja – pravnega in dejanskega – posameznih tipov evropskih regij. Zaenkrat pa mora Evropa računati s tem, kar je v posameznih državah nastalo v dosedanjem razvoju regijskega vprašanja.

3.

Italijanski profesor S. Cassese ugotavlja v svoji analizi evropskih regijskih reform,⁷ da so dosedanje reorganizacijske izkušnje jasno pokazale dve skupini evropskih držav: ena skupina so unitarne, centralizirane države z razmeroma slabo razvito lokalno samoupravo, kot so na primer Francija, Italija, Španija, Grčija, Turčija itd.; druga skupina pa so države s federativno ureditvijo in druge decentra-

⁴ Definiciji sta povzeti po B. Bučar, Nove naloge regij, *Alle Macht nach unten?*, str. 54; smiselno enaki definiciji tudi pri Gerd Treffer, *Französisches Kommunalrecht*, str. 25, Jehle Verlag, München, 1982.

⁵ Glej 24. člen Evropske listine.

⁶ Glej B. Bučar, *prav tam*, str. 54.

⁷ Glej *Reformes des collectivités locales et regionales en Europe*, izdaja Sveta Evrope, Strasbourg, 1983, str. 75.

lizirane države z močno lokalno samoupravo, kot so na primer Velika Britanija, Nemčija, skandinavske države in države Beneluksa itd. V prvo navedenih državah se je pokazalo, da je reforma lokalne samouprave težko uresničljiva; kot zelo aktualna pa se je pokazala regionalizacija, torej vzpostavitev regij kot novih ozemeljskih skupnosti. Uvedba regij je v centraliziranih državah zelo pomemben korektiv za omejevanje centralistične togosti državnega upravljanja. V drugo navedenih državah, kjer je teža izvajanja državne politike na lokalni samoupravi, pa ni bilo čutiti pritiska v smeri regionalizacije, pač pa je bil pritisk v smeri reorganizacije lokalne samouprave. Izkazalo se je, da regije v teh državah ni treba na novo vzpostavljati, ker lahko prevzame njeno vlogo ena izmed že obstoječih ozemeljskih skupnosti. Opis regionalizacije v nekaterih – s tega vidika – najbolj značilnih državah, nam bo pokazal težo vprašanja ter oblike in vsebino regionalizacije.

Francija kot klasična država centralizma in model centralistične organizacije države in lokalne samouprave za mnoge države v Evropi in tudi zunaj nje je najbolj značilen primer, ki je pokazal, da je treba z regionalizacijo zmanjšati stiske takega modela. Francoska ustava (iz leta 1958) ne pozna regij, omogoča pa s splošno formulacijo⁸ njihovo ustanovitev. Regije so bile najprej ustanovljene zgolj kot javne ustanove oziroma javni zavodi (*etablissement public*), kar je značilno za Francijo; niso bile ustanovljene kot ozemeljske enote oziroma ozemeljske skupnosti, pač pa kot javni zavodi z omejenimi nalogami, in sicer zlasti na področju državnega planiranja in financiranja regionalnega razvoja. Šele z zakonom iz leta 1982 so regije postale ozemeljske skupnosti z avtonomnim položajem – podobno kot občine in departmaji. Obenem so bile razširjene njihove naloge; njihove naloge ne segajo samo na področje gospodarskega in socialnega razvoja, pač pa tudi na področje kulturnega razvoja; tudi njihove gospodarske naloge so bile razširjene: regije so dobile pravice za vse intervencije na gospodarskem področju pod istimi pogoji, kot je to določeno za občine; njihova glavna naloga je slej ko prej na področju gospodarskega planiranja. Regijo upravlja neposredno izvoljeni regijski svet, izvršilni organ pa je predsednik regijskega sveta. Naloga regijskega sveta je pospeševati gospodarski, socialni, kulturni in znanstveni razvoj regije in urejati prostor v regiji, poleg tega pa tudi zagotavljati identiteto ustreznega območja in njegovo integriteto.

Francija je razdeljena na 22 regij različne velikosti (od 300.000 do 10.000.000 prebivalcev). Kljub ustanovitvi regij in kljub njihovim precejšnjim pristojnostim ugotavljajo komparativni analitiki, da ostaja Francija slej ko prej močno centralizirana država.

Italija je bolj naklonjena regionalizmu oziroma regionalizaciji kot Francija. Italijanska ustava (iz leta 1948) določa, da je Italija razdeljena na regije (114. člen). Ustava razmeroma obširno ureja regije (V. poglavje ustave). Najprej določa regije s posebnim statutom, ki so ga imele že doslej; to so Sicilija, Sardinija, Trento-Poadižje, Furlanija-Julijska krajina, Dolina Aoste. To so ozemlja, ki so imela posebno kulturno tradicijo in morebiti svoj jezik in so že od nekdaj zahtevala svojo avtonomijo v odnosu do centralne države. Navadne regije na vsem preostalem ozemlju države pa je bilo treba šele ustanoviti; to pa se je zgodilo šele dvajset let pozneje – v 70-ih letih. Skupno z regijami s posebnim statutom je bilo ustanov-

⁸ Gre za formulacijo 72. člena francoske ustave, ki predvideva kot avtonomne ozemeljske skupnosti občine, departmaje in druge ozemeljske skupnosti, ki jih določi zakon; v tem zadnjem delu formulacije je ustavnopravna podlaga za zakonsko vzpostavitev regij.

ljenih v Italiji 21 regij – različne velikosti od 112.000 (Dolina Aoste) do 900.000 prebivalcev (Lombardija). Ustava določa obsežen prenos državnih pristojnosti na regije, in sicer tudi zakonodajnih, v vrsti zadev, ki so izrecno našteje v 117. členu ustave, in prenos administrativnih pristojnosti, ki so zvezane z navedenimi zakonodajnimi pristojnostmi (118. člen ustave). Predvidena je tudi možnost še nadaljnega prenašanja zakonodajnih pristojnosti, ki niso izrecno našteje v navedenem 117. členu ustave.

Pristojnosti naj bi se na regije prenašale z zakoni. Dejansko pa je prenos potekal z vladnimi uredbami z zakonsko močjo, kar pomeni, da je potekal po presoji vlade. Zelo shematična analiza tega prenosa pokaže, da je bil izveden kompleten prenos zadev na dveh področjih, ki sta najbližji ustavnemu modelu regije: na področju urejanja prostora, ki obsega urejanje prostora in varstvo okolja, vodno gospodarstvo, ceste in pota, stanovanjsko gradnjo in javna dela; drugo področje pa je področje socialnih služb, ki obsega javno zdravstvo, socialno varstvo, kulturne dejavnosti in dejavnosti prostega časa. V gospodarstvu pa je bil opravljen le manjši prenos pristojnosti, v glavnem v zadevah, ki niso strateške narave: v kmetijstvu, turizmu in obrti; prevladalo je očitno stališče, da je treba na centralni ravni zadržati strateške funkcije, ki se tičejo razvoja gospodarstva.

Španija je bila – podobno kot Francija in Italija – centralistična država – s to razliko, da je bila še pod pritiskom tako imenovanih avtonomnih nacionalnosti. Še pred sprejemom nove ustave iz leta 1978 je morala priznati določeno avtonomijo, sicer bolj formalno kot vsebinsko, Kataloniji, ki je vztrajala pri svojih avtonomističnih tradicijah, nato pa tudi baskovskim deželam, ki so vseskozi uveljavljale separatistične težnje. Po sprejetju ustave pa je bilo ustanovljenih 17 avtonomnih skupnosti (Comunidades Autonomas); to so regijske skupnosti z lastnimi – neposredno izvoljenimi parlamenti, z lastnimi vladami in samostojnimi pristojnostmi, ki jih nekateri španski avtorji primerjajo z nemškimi deželami. Po teh ocenah je Španija z ustanovitvijo navedenih avtonomnih skupnosti postala visoko decentralizirana – skoraj federativna država⁹, potem ko je bila pol tisočletja od dokončne osvoboditve izpod mavrske nadoblasti v letu 1492 – izrazito centralistično urejena.

Z določenim časovnim zaostankom poteka proces regionalizacije po istem vzorcu – z uvajanjem novih ozemeljskih skupnosti v prostor med državo in lokalno samoupravo tudi v drugih sredozemskih državah: na *Portugalskem*, v *Grčiji* in tudi v *Turčiji*.

Drugačen tip regionalizacije pa se uveljavlja v *nemških deželah*. Nemčija je zvezna država z močno in organizacijsko zelo razčlenjeno – dvonivojsko, v nekaterih deželah pa celo trinivojsko – lokalno samoupravo. Pri taki ureditvi ni bilo čutiti potrebe po uvajanju novih ozemeljskih enot regijskega tipa iz razlogov kot v prej obravnavanih državah. V Nemčiji je postajal regijski problem aktualen šele z oblikovanjem Evropske skupnosti, s prenašanjem državnih pristojnosti na organe te Skupnosti. Ob tem so se zganile nemške dežele (Lander), ki imajo sicer status (zveznih) držav, vendar pa so se glede na procese v Evropski skupnosti, v katerih je sodelovala zvezna država, znašle same po sebi v vlogi regij; ves čas oblikovanja Evropske skupnosti so bile v strahu za svoj položaj in za svoje pristojnosti. Zato so pritiskale na zvezno državo in dosegle, da jim je zvezna vlada s posebnim sporazumom iz leta 1986 priznala pravico do sodelovanja in obveščeni v zadevah Evropske skupnosti: zvezna vlada mora obveščati zvezni parlament, in sicer Zvez-

⁹ Glej na primer F. S. Wagner, *Kommunalverfassungen in Europa*, str. 120, Deutscher Gemeindeverlag Kohlhammer, 1988, Köln.

ni svet (Bundesrat) o vseh predlogih Evropske skupnosti, ki se tičejo interesov dežel; sprejet je bil poseben postopek o tem, kako se sprejemajo stališča do zadev Evropske skupnosti v navedenem Zveznem svetu o vprašanih, ki zadevajo izključno zakonodajno pristojnost dežel ali pa se tičejo bistvenih interesov dežel; podrobno je bil urejen postopek, ki določa, kako sodelujejo deželni zastopniki v pogajanjih v pomembnih organih Evropske skupnosti. Poleg tega so nemške dežele pripravile sveženj zahtev za vladno konferenco za prihodnje pogovore o združenji Evropi. Te zahteve po institucionalizaciji in pravni zagotovitvi sodelovanja dežel in regij v Evropski skupnosti se omejujejo na štiri glavne točke:

1. upoštevanje načela subsidiarnosti pri vseh prihodnjih pogodbah Evropske skupnosti z izrecnim poudarkom na obstoju »tretje ravni«, to je deželne oziroma regijske ravni; organi Evropske skupnosti lahko ukrepajo le, če države članice, dežele oziroma regije konkretne zadeve ne morejo obvladovati;

2. oblikovanje posebnega ministrskega sveta za zastopnike dežel oziroma regij;

3. ustanovitev posebnega regionalnega sveta, ki naj bi deželne oziroma regijske interese sproti vključeval v postopek izdajanja (evropskih) predpisov;

4. zagotovitev pravice, da lahko dežele oziroma regije svoje pravice in interese iztožujejo pri ustreznih sodiščih.¹⁰

Podoben razvoj se že nakazuje tudi v *Avstriji*, kjer imajo dežele sicer šibkejši ustavnopravni položaj in so tudi dejansko manjše in šibkejše kot v Zvezni republiki Nemčiji. Pripravlja se novela 16. člena zveznega ustavnega zakona, s katero naj bi se ustavno zagotovile pravice dežel (in tudi občin) pri notranjdržavnem oblikovanju odločitev, ki se tičejo vprašanj Evropske skupnosti.¹¹

V *skandinavskih državah* (razen na Finskem) opravljajo funkcijo regije grofije (na primer Švedska, Lan), ki so dvoživke; so dekoncentrirane državne ozemeljske enote, obenem pa so tudi širše lokalne samoupravne skupnosti. Skandinavske dežele spadajo med tiste, ki so v povojnem času izpeljale najbolj radikalno ozemeljsko in funkcionalno reorganizacijo svoje lokalne samouprave; z njo so prenesle težišče javnih funkcij z države na lokalne skupnosti, ki so jih organizirale v izredno obsežnih ozemeljskih okvirih: na Danskem je bilo leta 1980 le še 275 občin in 14 grofij, na Norveškem 453 občin in 18 grofij, na Švedskem pa 279 občin in 24 grofij.¹² Regijski problemi se rešujejo na isti ravni – v grofijah – po eni strani kot državni problemi, po drugi strani pa kot zadeve lokalne samouprave. Pri taki organizaciji se ne postavlja zahteva po novih vmesnih ozemeljskih enotah – regijah, kakor se ta zahteva postavlja v centraliziranih državah.

Finska pa je razdeljena le na občine; ima 461 občin.¹³ Vmesna raven med občino in državo se ni izoblikovala. Problemi, ki pa seveda nastajajo na tej ravni, se rešujejo z zelo intenzivnim medobčinskim sodelovanjem, ki je posebej urejeno z zakonom o občinah iz leta 1976.

Velika Britanija je od leta 1965 sicer razdeljena na 9 regij, vendar so to le planske regije, ki so dekoncentrirane enote države,¹⁴ ne pa ozemeljske skupnosti

¹⁰ Povzeto po H. Isak, *Alle Macht nach unten?*, str. 7–9.

¹¹ Glej H. Isak, *prav tam*.

¹² Podatki so po: *Reformes des collectivites locales et regionales en Europe*, str. 161–163.

¹³ Podatek je po *Kommunalverfassungen in Europe*, str. 5.

¹⁴ Dekoncentracija je upravni institut, ki ga je najbolj jasno izoblikovalo francosko upravno pravo. To je organizacijsko načelo, po katerem so pravila odločanja o posameznih zadevah prenesena na območje ozemeljske enote centralnih organov, ki se organizirajo zunaj centra države, v krajih, kjer se zadeve najlaže opravljajo. Območne ozemeljske enote so izpostave centralnih upravnih organov; imajo lahko splošno pristojnost za večje število upravnih panog ali pa so organizirane

s splošno pristojnostjo z določeno avtonomijo, o kakršnih govori Evropska listina o regijah. Plansko regijo upravlja regijski svet, ki ni neposredno izvoljen, pač pa ga imenuje vlada. Tudi komisija, ki je izvršilni organ planske regije, je sestavljena po birokratskem načelu iz uradnikov strokovnjakov, ki usklajujejo dejavnosti državnih resorjev pri uresničevanju plana.

Velika Britanija je v bistvu unitarna in centralistična država, čeprav ima tudi razvito lokalno samoupravo; centralizirana je na parlamentarni, to je zakonodajni ravni, decentralizirana pa je na upravni ravni. Celo deli države, ki imajo posebne zgodovinske, kulturne in celo jezikovne značilnosti, kot npr. Škotska in Wells, si niso priborili parlamentarne avtonomije (kot na primer v Španiji), pač pa zgolj določeno upravno dekoncentracijo. To sta na primer dva organa vlade, in sicer Scottish Office in Welsh Office, ki ju vodita ministra vladnega kabineta. Ti deli države imajo torej svojo politično reprezentanco v vladi; poleg tega imajo v glavnih mestih teh pokrajin, to je v Edinburghu in v Cardiffu, administrativne organe, ki združujejo velik del upravnih služb za te pokrajine.

Belgijska ustava pozna tri jezikovne (oziroma kulturne) skupnosti in tri regije. Jezikovne skupnosti so: francoska, flamska in germanofonska; regije pa so: valonska, flamska in bruseljska. Obeležje jezikovnih skupnosti (Les Communautés) je »kulturno«, pri čemer gre za posebne populacijske frakcije, za katere se predpostavlja, da uporabljajo poseben jezik. Ozemeljska baza teh skupnosti so regije, pri čemer pa se francoska in flamska skupnost srečujeta skupaj v dvojezični regiji glavnega mesta Bruslja. Regije so čiste ozemeljske enote, medtem ko jezikovne skupnosti niso točno ozemeljsko opredeljene. Praviloma imajo tako regije kot jezikovne skupnosti svoje lastne organe, parlamentarne in izvršilne; oboji izvajajo tudi določeno zakonodajno oblast, čeprav je to zelo omejena oblast, in sicer v kulturi in šolstvu; to je področje interesov jezikovnih skupnosti.¹⁵

Glede na naravo belgijskega regionalizma, ki temelji na različnih etničnih podlagah te države, je upravičeno šteti, da je ta regionalizem zametek zvezne ureditve države, ki se bo še izpopolnjevala.

4.

In kako je z regionalizmom v Sloveniji? Ali sploh lahko govorimo o regionalizmu v deželi, ki jo je po vseh elementih, ki opredeljujejo zmogljivosti ozemeljskih skupnosti (ozemeljski obseg, število prebivalcev, struktura gospodarstva, narodni dohodek, razvojni trendi v znanosti in tehnologiji itd.), komaj za eno samo regijo?¹⁶ Kot taka je Slovenija po izločitvi iz Jugoslavije postala samostojna in mednarodnopravno priznana država, ki se mora torej obravnavati kot država.

Vendar pa problem regionalizma v Sloveniji obstaja, in sicer z dvema vidikoma: z vidikom evropskega regionalizma po eni strani in z vidikom notranje državne regionalizma po drugi strani.

Slovenija ima razmeroma dolgo tradicijo sodelovanja na regionalni ravni s čezmejnimi regijami; tako je že v začetku 60-ih let kot jugoslovanska republika sodelovala v trikotniku regij z italijansko regijo Furlanijo-Julijsko krajino in z avstrijsko

ne samo resorsko za posamezno upravno panogo; med dekoncentriranimi enotami in organi v centru so hierarhični odnosi; med njimi se lahko vzpostavljajo inštančni odnosi in upravnem postopku. Dekoncentracija se pogosto uporablja v centralističnih državah, da se premosti razdalja med centralnimi organi, ki delujejo v centru države, in terenom, kjer se zadeve opravljajo.

¹⁵ Podatki so po *Reformes des collectivités locales*.

¹⁶ To pokaže primerjava Slovenije z italijanskimi, francoskimi in španskimi regijami, pa tudi z avstrijskimi in (manjšimi) nemškimi deželami, ki prevzemajo vlogo regij.

deželo Štajersko zlasti v kulturi in športu v tako imenovanem »Trigonu«. Pozneje – ob koncu 60-ih let – se je to sodelovanje razširilo še na republiko Hrvaško v t. i. »Quadrigon«, težišče dela pa se je premaknilo na turizem in regionalnoprorsorsko planiranje. Jugoslovanska ustava iz leta 1974 je očitno na podlagi podobnih prizadevanj v vsej državi priznala republikam pravico do sodelovanja z organi in organizacijami drugih držav in mednarodnih organizacij. S tem je odprla možnosti za povezovanje republik z bližnjimi in tudi z oddaljenimi regijami. Leta 1978 je prišlo do ustanovitve za Slovenijo zelo pomembne Delovne skupnosti Alpe-Jadran, ki ni bila le čezmejna regionalna skupnost več dežel, pač pa tudi prva čezmejna regionalna skupnost, ki je prebila »železno zaveso« med zahodnimi in socialističnimi evropskimi državami. Preko nje je prihajala Slovenija v stik z različnimi regijami in organizacijami, ki so se oblikovale v Evropski skupnosti, vključno s Stalno konferenco lokalnih in regionalnih oblasti pri Svetu Evrope.

Z osamosvojitvijo Slovenije v samostojno državo leta 1991 pa je nastala glede čezmejnega regionalnega sodelovanja določena zagata. Ali naj Slovenija nastopa le še kot država z drugimi državami in preneha z dosedanjim plodnim sodelovanjem na regionalni evropski ravni, kar bi ji bilo očitno v škodo? Za ohranitev sodelovanja na regionalni evropski ravni govori dosedanje uspešno sodelovanje na tej ravni; poleg tega pa govore zanj vsi realni elementi, ki opredeljujejo Slovenijo kot evropsko regijo. Vendar se – tudi zaradi morebitnega nastopanja navzven – postavlja zdaj vprašanje njenega notranjega »regionalizma«. Kako naj se nadaljuje povezovanje v evropske regije, če ostane Slovenija kot država navznoter unitarna, brez notranje »regionalne« razčlenitve, torej brez subjektov, legitimiranih za čezmejno regionalno povezovanje, zgolj z majhnimi občinami, ki se ukvarjajo le z lokalnimi zadevami – v najožjem pomenu te besede?

S tem smo pri problemu, ki ga je ustvarila slovenska ustava s svojimi določbami o lokalni samoupravi. Navajam le bistvene elemente problema.¹⁷ V slovenski ustavi so kot obvezne lokalne samoupravne skupnosti predvidene le občine; občine se ustanovijo z zakonom in z zakonom se določijo tudi njihova območja (139. člen ustave). Širše lokalne samoupravne skupnosti so predvidene le kot rezultat prostovoljnega povezovanja občin; občine se samostojno odločajo o povezovanju v širše lokalne samoupravne skupnosti, tudi v pokrajine (143. člen ustave). Na ta način pa – tako sklepam – do teh širših lokalnih samoupravnih skupnosti ne more priti, in sicer iz pravnosistemskih in iz dejanskih razlogov: iz pravnosistemskih razlogov zato, ker občine ne morejo ustanoviti lokalnih skupnosti »sui generis«, torej skupnosti višjega oziroma drugačnega ranga, kot so same; iz dejanskih razlogov pa zato, ker se občine prostovoljno lahko povezujejo le v skladu s svojimi interesi z eno ali z več občinami za opravljanje nalog za krajši ali za daljši čas. Širše lokalne samoupravne skupnosti pa morajo biti trajne, morajo pokrivati vso državo in morajo imeti isti pravni režim in iste funkcije v vsej državi; take skupnosti lahko ustanavlja – po isti logiki, kot velja za občine – le država kot obvezne lokalne samoupravne skupnosti. Iz tega sledi sklep, da širših lokalnih samoupravnih skupnosti ne more biti, dokler veljajo te ustavne določbe. Imeli bomo le občine, ki pa bodo – glede na 140. člen ustave – majhne v funkcionalnem in ozemeljskem smislu; opravljale bodo namreč le *lokalne zadeve*, »ki jih občina lahko ureja samo-

¹⁷ Podrobneje sem pisal o tem problemu v Naših razgledih, št. 1/92 z dne 10. 2. 1992 pod naslovom: Regionalnih skupnosti ne bo; v Zborniku Pravne fakultete v Ljubljani, Nova ustavna ureditev Slovenije, Ljubljana 1992, pod naslovom: Ozki okvir lokalne samouprave v slovenski ustavi; v Teoriji in praksi, št. 10–11/1990, Lokalna samouprava v novi slovenski ustavi, v št. 7/91, Lokalna samouprava, centralizem in regionalizem, v št. 3–4/92, Porod in mlada leta slovenskih občin bodo težavna.

stojno in ki zadevajo le prebivalce občine«. Možnosti za prenos državnih nalog na občine so z ustavno formulacijo drugega odstavka 140. člena zožene na minimum, saj se za prenos vsake naloge zahtevata izrecno soglasje vsake posamezne občine posebej in zagotovitev posebnih sredstev za njeno izvajanje. S tako ustavno formulacijo je delovno področje slovenske občine skrženo na minimum, ki je pod minimumom evropskih občin in pod minimumom, ki ga opredeljuje Evropska listina o lokalni samoupravi, ki so jo sprejele države članice Sveta Evrope leta 1985.

To pa pomeni, da se bo država Slovenija morala upravljati po čistem modelu centralizma. Vse pomembne javne naloge, zlasti pa tiste, ki se urejajo z zakoni, bodo državne naloge in jih bodo opravljali le državni organi. Država bo za njihovo opravljanje prisiljena ustanavljati svoje ozemeljske enote – okraje in druge ozemeljske enote na terenu. Seveda okraje ne bodo lokalne samoupravne skupnosti, pač pa zgolj ozemeljske izpostave države, torej tehnični organi države na terenu.

Čeprav je slovenska država majhna, pa je pričakovati, da bo ob taki ureditvi nastajal med občinami in centrom države prevelik prazen prostor, ki bo povzročal upravljavske, gospodarske pa tudi politične probleme. Trpelo bo opravljanje lokalnih nalog širšega pomena, ki presegajo zmogljivosti občin (npr. urejanje in vzdrževanje komunalne, energetske, prometne itd. infrastrukture, opravljanje določenih služb v družbenih dejavnostih itd.), ki ne bodo imele svojega »nosilca«; trpelo pa bo tudi opravljanje številnih državnih nalog, ki se laže in kakovostneje opravljajo v organih lokalnih skupnosti, ki bolje poznajo problematiko terena kot pa oddaljeni republiški center. Manjkala bo vmesna raven, ki bi kot samostojen subjekt lahko ustvarjala na lokalnih pobudah temelječo dodatno energijo za opravljanje javnih zadev kakor tudi za razvoj gospodarstva in za kakovost življenja. V upravljavskem mehanizmu Slovenije bo manjkala upravljavska raven, ki jo poznajo – skoraj brez izjeme – v vseh evropskih državah. To raven pri nas večinoma označujemo kot regijsko – kot regijo, ki pa lahko nastopa pod različnimi drugimi imeni: npr. kot okraj, pokrajina, okrožje, dežela itd. V resnici ne gre za regijo v evropskem smislu, pač pa za drugo raven lokalne samouprave, za širšo lokalno samoupravno skupnost.

Zaradi tega slovenski problem dejansko ni regijski problem, pač pa problem organizacije lokalne samouprave. Problem bi bil avtomatično rešen z normalno, po evropskem vzorcu urejeno lokalno samoupravo na dveh ravneh – v občini in v širši lokalni samoupravni skupnosti; ta bi opravljala – tako kot v Evropi – na eni strani lokalne naloge širšega pomena, na drugi pa prenesene državne naloge na prvi stopnji državne uprave.

Vendar pa slovenski problem lahko postane regijski problem, če ne bo rešen v doglednem času, in sicer problem, ki bi utegnil načenjati integriteto države Slovenije. Čedalje močnejše bi se začela uveljavljati prizadevanja – zlasti na obrobni slovenskih območjih – da se organizirajo kot močnejše ozemeljske skupnosti z določenimi državnimi pristojnostmi, kakršne imajo evropske regije v večini evropskih držav, ki se neposredno povezujejo čez državne meje in, kot smo videli, tudi v Evropski skupnosti. Strah pred takimi regijami je v Sloveniji povzročil opisano ozkosrčno zakoličenje lokalne samouprave v republiški ustavi – na škodo normalni lokalni samoupravi. To je bil napačen odziv na domnevno nevarnost. Povratna posledica take napačne poteze utegne biti prav tisto, čemur so se avtorji

ustave hoteli izogniti, to je ogrožanje integritete majhne države Slovenije. Pritiski, ki bodo nastajali na terenu zaradi preozkih okvirov lokalne samouprave in ki bi se morali nevtralizirati na lokalni ravni, se bodo razširili po vsem sistemu.¹⁸

Ljubljana 1. februar 1993

¹⁸ Nekatere znake takega razvoja je bilo že opaziti tako ob razpravi o ustavi, še bolj očitno pa v volilni kampanji, v kateri so začele nastajati nekatere stranke z lokalističnim, to je z regijskim obeležjem.