

KATALOG KOMPETENC IN REGIJE V EVROPSKI UNIJI Kako močne naj bodo slovenske pokrajine

Povzetek: Regija¹ je vmesni prostor med državnim in lokalnim nivojem oblasti in upravljanja. V tem vmesnem prostoru se razrešujejo in naslavljajo zadeve javnega pomena, ki so preobsežne in preveč kompleksne, da bi se reševale na najnižji lokalni ravni ter so hkrati preveč specifične ali premalo obsežne, da bi se reševale na državni ravni. Regije in njihova vloga so pridobile na pomenu ravno z ustanovitvijo Evropske unije, kot tudi z njeno širitvijo, saj se večina t. i. evropskih politik izvaja na regionalnem nivoju, poleg tega pa je harmoničen regionalni razvoj eden izmed temeljnih strateških ciljev Unije. Ker pa so si regionalne oblike posameznih držav članic med seboj tako različne glede na njihovo zgodovinsko, geografsko in kulturno specifičnost, se lahko vprašamo, kako jih lahko enotna regionalna politika zajame in enakovredno vrednoti terbremeni. Poleg tega nobene posamične ureditve ne moremo postavljati za vzgled; širok razpon možnosti pa onemogoča enostavno razvrščanje. Ob vse glasnejših zahtevah močnejših evropskih regij (Nemčija, Španija), za pridobitev večjih kompetenc pri soodločanju o javnih politikah na nadnacionalni ravni, ki se izvajajo prav na regionalni ravni, se odpira vprašanje smotra uvedbe Kataloga kompetenc, ki bi jasneje urejal razmerja med Unijo, državami članicami ter regijami. Avtorja bosta v članku predstavila vprašanje, ki se v Sloveniji ob agresivni polemiki glede števila regij popolnoma zanemarja; kakšne naloge in kakšno vlogo naj imajo slovenske regije in kakšno vlogo in naloge imajo primerljive, že obstoječe, regije v Evropi. V članku bosta predstavila tudi mnenja slovenskih nosilcev odločanja na lokalni ravni.

Ključni pojmi: lokalna samouprava, regija, regionalizem, katalog pristojnosti, Evropska Unija, Slovenija.

* Irena Bačlija je doktorska študentka na Fakulteti za družbene vede, Univerza v Ljubljani.

** Dr. Marjan Brezovšek je izredni profesor na Fakulteti za družbene vede, Univerza v Ljubljani

¹ Definicij regije je zelo veliko in se medsebojno pomensko tudi precej razlikujejo. Najpogosteje se s pojmom regija pojmuje decentralizirana oblika državne uprave in druga, širša raven lokalne samouprave. Avtorja bosta v kontekstu uporabljala pojem regija, kadar bosta govorila o vseh regijah v Evropski uniji ter pojem pokrajina, kadar bosta govorila o bodočih regijah v Sloveniji, čeprav ni nujno, da se bodo te tako imenovala.

Uvod

Politični prostor Evropske unije temelji na odločanju o politikah na več ravneh in na skupnem odločanju »neodvisnih« nadnacionalnih institucijah, pri čemer je neizogibna erozija dela suverenosti posameznih držav članic. S tem se je oblikoval širok prostor za oblikovanje in vplivanje na določene politike javnega značaja, nad katerim nobena država nima ekskluzivnega nadzora. »Evropska integracija je proces oblikovanja politik, pri katerem se viri moči in poskusov vplivanja na politike delijo med vse ravni vladanja subnacionalno, nacionalno in nadnacionalno« (Marks et al v Bache, 1998: 22).

Delitev pristojnosti med vse našete nivoje oblasti je okvirno začrtana v ustavnih listinah Unije, vprašanje pa je, ali bi bilo smotno natančneje urediti odnose med subnacionalnim in nadnacionalnim nivojem odločanja. Subnacionalni nivo v tem primeru predstavljajo regije, ki so navadno nosilke odločanja na subnacionalni ravni v Evropi. Odločanje na subnacionalni ravni je sicer določeno v ustavnih listinah vsake posamezne države članice posebej, vendar se ob poudarjeni regionalni politiki Unije izpostavlja pomembnost teh enot pri implemetaciji politik, kar avtomatično izpostavi tudi vprašanje pristojnosti in moči teh enot v celotnem procesu sprejemanja javnih politik. Pomembno je poudariti, da je sicer moč odločanja razpršena po več nivojih in se ne giblje samo med regijami – nacionalnimi vladami – evropskimi institucijami. Hueglin (v Brezovšek, 1997) je celoten razpored razdelitve oblasti predstavil takole:

1. Nadnacionalna oblast
2. Nacionalna (državna) oblast
3. Federalne enote
4. Regionalna (samo)uprava
5. Drugostopenjska lokalna samouprava (provinc, okrožja)
6. Posredniške (vmesne) upravne enote
7. Prvostopenjska lokalna samouprava (občine)
8. Podobčinske enote (župnije)

Pri regiji gre za vmesni prostor med državo in občinami, v katerem se pojavljajo aktualne potrebe, kot so gradnja in vzdrževanje lokalnih cest regionalnega pomena, oskrba z vodo in energijo in druge, ki jih je treba upoštevati in zadovoljevati. V tem vmesnem prostoru se kopičijo problemi, ki temeljijo na eni strani na interesih države, na drugi strani pa gre za interese lokalnega pomena. Ta prostor lahko označujemo kot regijo, ne glede na to, kakšno ime lahko dobi, če ji država prizna določeni upravnosistemski položaj.

Na nacionalnem nivoju je prvotno vprašanje pristojnosti regije (tako izvirnih kot prenesenih). Razporeditev moči je tako znotraj posamezne države izrazito različna. »Ponekod je s splošno določbo določeno poslanstvo lokalnih oblasti, da upravljajo vse kar neposredno zahteva njihove interese,...« »Drugi način porazdelitve moči odločanja ..., je seznam, na katerem so področno nanizane oblike moči odločanja lokalnih oblasti... Takšen način naredi celoten sistem porazdelitve moči odločanja jasnejši in zdi se, da je tako tudi sama porazdelitev moči v praksi jasnejša« (Vlaj, 1998a: 219).

Tako je bolj ali manj natančno razmejena pristojnost med nacionalnim in subnacionalnim nivojem odločanja; če pa prevedemo razmerje na tronivojski nivo subnacionalne politične arene, se srečamo z novim problemom, kako razmejiti moči, pri tem pa dosledno upoštevati, da imajo posamezne države članice bolj ali manj močne regionalne ali federalne oblike, ki so nosilci večjega dela implementacije politik, ki se določijo na nadnacionalni ravni.

Kljub »sivini« na področju tronivojskega odločanja, lahko zakoličimo iztočnice (Bache, 1998: 29):

- nadnacionalni faktorji odločanja so pomembni pri oblikovanju odločitev nadnacionalnega nivoja;
- subnacionalni faktorji, ki prevladujejo v nacionalnih političnih arenah so pomembni pri oblikovanju odločitev regionalnega nivoja;
- notranja in zunanja evropska politika je rezultat sodelovanja subnacionalnih, nacionalnih in nadnacionalnih faktorjev odločanja, zato bi bilo smotrno porazdeliti faze odločanja na evropski ravni za razumevanje povezav odločanja;
- pomemben del procesa regionalne politike je faza implementacije, zato bi bilo smotrno porazdeliti odločevalske procese tudi na ravni implementacije.

Evropska integracija in regionalizacija sta postali temeljna izziva državam Evropske unije. Glede na to, da sta se oba pojma razvijala sočasno in sta si na prvi pogled diametralno nasprotna ter glede na to, da evropska integracija pomeni prenos odločevanja na nadnacionalno raven, regionalizacija pa utrjevanje subnacionalnega nivoja, obstaja med njima tudi nevidna vez, element medsebojne podpore in enotnega razvoja.

Regionalizem v Evropi

Razprava o regionalizaciji je povezana z uresničevanjem načela subsidiarnosti. Regionalizacija je pravzaprav način, kako poiskati vmesno stopnjo med osrednjo ravnijo oblasti in lokalno samoupravo (občinami). Osnutek evropske listine regionalne samouprave v uvodu poudarja, da so regije eden temeljev demokratične oblasti, bistveni sestavni del države in primerna raven oblasti za učinkovito uresničevanje subsidiarnosti. Omenjena listina obenem poudarja, da a) regionalizacija ne sme biti dosežena na račun avtonomije lokalnih skupnosti ter b) da je evropska regija kot ključna sestavina države nosilec evropske kulturne različnosti.²

Gulič (1998: 2) opredeljuje pojem regionalizacije kot instrument za družbeno legitimizacijo in pravno legitimizacijo regionalizma ter kot instrument za uresničevanje ciljev regionalnega razvoja države, regij in lokalnih skupnosti. Predstavlja sredstvo za povezano in soodvisno gospodarsko, prostorsko, socialno ter kulturno členitev prostora države zaradi ustvarjanja ustreznih formalnopравnih in organizacijskih pogojev za:

- optimalno teritorialno delitev dela v skladu z vsakokratnimi objektivnimi družbenimi razmerami;

² CLRAE, <http://www.coe.fr/cplre/indexe.html>; november 2004.

- funkcionalno posredovanje države pri ustvarjanju čim boljših in čim enako-pravnejših možnosti za delovanje tržnih mehanizmov;
- samorazvoj lokalnih in regionalnih družbenih skupnosti na temelju spodbujanja samoiniciativnosti, samoorganizacije ter samoupravljanja razvoja lokalnih in regionalnih razvojnih dejavnikov;
- tenkočutno gospodarjenje z naravnimi in pokrajinskimi razvojnimi potenciali.

Vlaj (1998) ugotavlja, da je težnja po regionalizaciji vsesplošna, čeprav pokriva tako široko različico oblik, da še vedno ni mogoče dognati koncepta regije, ki bi ga sprejemale vse evropske države ali vsaj vse članice Evropske unije. Edina mogoča definicija je splošne narave, ki popolnoma skriva specifični institucionalni status regij. V dokumentih Skupščine evropskih regij je najti definicijo, ki ustreza kriterijem, ki so bili sprejeti v EU in Svetu Evrope. Ta definicija pravi, da so regije lokalne oblasti, ki so takoj pod ravnijo osrednje oblasti, s predstavniško politično oblastjo, ki je utelešena v izvoljeni regijski skupščini; če te ni, jo lahko nadomešča skupina, ki se konstituira na regionalni ravni ali telo lokalnih oblasti.³ Ta definicija je opisna in pomanjkljiva, ker pokriva tako različne entitete, kot so nemške dežele (Lander), nizozemske province, francoske departmaje, švedska okrožja itd.

Zgodovinsko gledano so bile pokrajine le dekoncentrirane enote države, kar pa je bila glede na kasnejši razvoj tudi predhodna faza decentralizacije. V tem razvoju so te enote dobivale tudi vse bolj samoupraven značaj in tudi lastne oziroma izvirne pristojnosti. V sedanjem razvoju regionalne samouprave v Evropi je zato očiten trend prenašanja državnih nalog v izvirno pristojnost pokrajin in opuščanja delegiranja pristojnosti, kar vse je v skladu s proklamiranim načelom subsidiarnosti kot temeljem za razmejitev pristojnosti med različnimi ravnmi, v tem primeru med državo in pokrajino (regijo). Temu se pridružuje tudi temeljna idejna zamisel Evropske listine regionalne samouprave, ki sicer še ni sprejeta, vendar so njene ideje že postale del skupnega evropskega gledanja na pokrajinsko samoupravo. 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. Regionalizacija pa se ne sme doseči na račun avtonomije lokalnih oblasti in jo morajo spremljati prav ukrepi, zasnovani tako, da varujejo to avtonomijo z vsem dolžnim upoštevanjem dosežkov Evropske listine lokalne samouprave. V besedilu osnutka Evropske listine regionalne samouprave je zahtevano, da se načelo regionalne samouprave čim bolj izrazi v ustavi. Vsebina regionalne samouprave se določi samo z ustavo, zakonom, statuti regij ali določbami mednarodnega prava. Regionalna samouprava označuje pravico in dejansko zmožnost največjih ozemeljskih organov v vsaki državi, ki imajo izvoljena telesa, ter so upravno postavljena med osrednjo vlado in lokalne organe, da upravljajo v svoji lastni pristojnosti in v korist svojega prebivalstva znaten delež zadev splošnega pomena, še zlasti z namenom, da podpirajo regionalni trajnostni razvoj. Regije imajo lastne pristojnosti, pooblastila, za uresničevanje določenih državnih nalog na regionalni ravni in pre-

³ Council of Europe, *Regionalization and its effects on local self-government, Report by Steering Committee on local and regional authorities (CDLR) prepared with the collaboration of Prof. Gerard Marcou, Provisional Edition, Strasbourg, November 1997.*

nesena pooblastila skupaj z materialnimi in finančnimi sredstvi. Osnutek listine govori o odnosih regij z lokalnimi organi in z drugimi regijami, tudi čezmejnimi. Regionalna telesa so skupščina kot predstavniško telo, izvršilno telo, lastna sredstva, lasten sistem upravljanja, lastna telesa in lastno osebje. Regije se financirajo z lastnimi sredstvi, iz sistema finančne izravnave in z dostopom do trga kapitala.

Na splošno poznamo tri teoretične modele teritorialne organizacije oblasti; unitarno državo, kjer se mreža teritorialnih enot konča z obstojem enot lokalne samouprave najvišje stopnje na vrhu sistema; federalno državo, kjer je za federalne enote, ki jo sestavlja, značilno, da so samostojne ter da sodelujejo pri sprejemanju in spreminjanju ustave in zakonov;⁴ regionalno državo, ki predstavlja nekaj med unitarno državo in federacijo. »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. Skratka, od unitarne ureditve prevzema njeno enostavnost, racionalnost ter kohezivnost delov. Od federalne pa ohranitev različnosti posameznih regij in možnost avtonomnega organiziranja. Izogiba se koncentraciji oblasti izključno v centru, obenem pa blaži tudi imanentne pomanjkljivosti federalizma kot zapletenega, dragega in neučinkovitega mehanizma« (Brezovšek, 1997: 195). Vsekakor pa je položaj regij bližji položaju teritorialnih enot najvišje stopnje v okviru unitarne države, kot pa položaju federalnih enot v okviru federacije.

V Evropski uniji so federalno organizirane države Belgija, Nemčija in Avstrija, poleg tega pa imajo še štiri države članice nivo regionalnega vladanja, ki je določen v nacionalnih ustavnih listinah (Italija, Španija, Portugalska in Finska). Kljub podobni ureditvi, teh držav ne moremo šteti med federacije, saj se regionalne teritorialne enote pri njih ne obravnavajo kot integralni del federalnega ali nacionalnega nivoja. V ostalih državah članicah, glede na ustavnopravno ureditev, najdemo unitarno ali regionalno ureditev.

Regionalne pristojnosti

»Prvo razlikovanje med teritorialnimi enotami se nanaša na njihove funkcije oziroma pooblastila, ki so lahko izvirne ali prenesene. Izvirne funkcije ali pristojnosti predpostavljajo, da njihova struktura in delovanje obstajajo neodvisno od centralne oblasti, kar je običajno zagotovljeno z ustavo in tako večinoma izven neposrednega dosega vsakodnevne oblasti« (Brezovšek, 1997: 186).

Pristojnosti regij so lahko določene z ustavo, zakoni, določbami mednarodnega prava ter ostalimi pravnimi akti, ločijo pa se na lastne in prenesene. Če primerjamo naloge obeh ravni (regionalne in občinske) na evropski ravni lahko zaključimo, da so občine praviloma pristojne za komunalno, socialno varstvo, zdravstvene službe, podporo zasebni gospodarski dejavnosti, zagotavljanju kolektivne porabe za prebivalce lokalne skupnosti in vzdrževanju družbenega reda. To so naloge, ki so izrednega pomena za zagotavljanje vseh potrebnih elementov (oz. javnih služb) lokalnemu prebivalstvu in njihovi specifikici. Hkrati imajo regije praviloma pristojno-

⁴ *Predusem prek predstavnikov v enem domu zveznega parlamenta.*

sti, ki zadevajo večjo populacijo in vsebujejo usklajevanje in načrtovanje čez lokalne meje v javnem prevozu, bolnišnicah, srednjem šolstvu, regionalnem planiranju in drugo. Razmejitev med nalogami oziroma pristojnostmi obeh nivojev lokalne samouprave je določena v področnih zakonih navadno za vsako posamezno področje delovanja. Pri tem je smotno, če je zakonodajalec toliko »pazljiv« da prepušča posameznim enotam samim v presojo, kako in v kakšnem obsegu se bodo določene pristojnosti izvajale, kot je to v skladu s samim bistvom lokalne samouprave.

Glede na obstoj relativno močnih regionalnih ali federalnih enot se v Evropi ponekod na regije ali celo regionalizem gleda z vidika, kot da so regije pravzaprav »...grožnja državi, nosilci nevarnosti inkohezije, fragmentacije in separatizma« (Jones in Keating, 1995: 9). Močnejše subnacionalne enote so tako v precepu kako sooblikovati politike, ki dejansko direktno posegajo na njihovo področje pristojnosti. Z iskanjem raznih možnosti sovpivanja so postale vse pomembnejše pri oblikovanju skupne evropske politike. »Vendar je na poti do Evrope regij še velika ovira. Prvič, regije znatno variirajo glede na njihovo ekonomsko in gospodarsko zmožnost, glede na strukturno organiziranost in glede na politične, ekonomske in družbene specifikke, ki jo kreirajo« (Jones in Keating, 1995: 20).

Pregled regionalnih pristojnosti v državah EU

Seznami regionalnih pristojnosti znotraj posameznih držav članic so pomemben vir podatkov, ki nam omogoči primerjavo držav in njihovih regij, možnost aplikacije na novoustanovljene regije pri nas, vrednotenje uresničevanja načela subsidiarnosti ter vpogled v raznolikost obstoječih regionalnih sistemov. Za lažji pregled smo na podlagi obstoječih podatkov pripravili tabelo, iz katere je razvidno, kakšne oblike lokalnosamoupravnih skupnosti poznajo v posamezni državi članici, koliko je takšnih oblik ter kakšne naloge imajo. Za podrobnejšo primerjavo med nalogami najnižjih lokalnosamoupravnih enot ter drugo ravnijo lokalne samouprave – regijo navajamo seznam obeh ravni ter njihovo razmejitev.

Tabela 1: Pregled nalog osnovnih lokalnosamoupravnih skupnosti ter regij in njihovih kompetenc v nekaterih državah članicah Evropske unije

država	OSNOVNA LS RAVEN/ ŠTEVILO	PRISTOJNOSTI	DRUGA LS RAVEN/ ŠTEVILO	PRISTOJNOSTI
AVSTRIJA	občine- gemeinden/ 2400	- javni red - prostorsko načrtovanje - vodovod, kanalizacija, odpadki - cestna infrastruktura - transport - varnost - kultura - zdravstvo	federalne enote - lander/9	- distribucija energije - javno zdravstvo - šport in prosti čas - javni red in mir

država	OSNOVNA LS RAVEN/ ŠTEVILO	PRISTOJNOSTI	DRUGA LS RAVEN/ ŠTEVILO	PRISTOJNOSTI
BELGIJA	občine/ 600	- javni red - prostorsko načrtovanje - vodovod, kanalizacija, odpadki - javni register	regije/ 3	- razvoj - prostorsko načrtovanje - kmetijstvo - zaposlovanje - mednarodni odnosi, menjava - znanstvene raziskave - energetska politika - javni prevoz
ČEŠKA	občine - obec / 6200	- občinski proračun - lokalni in prostorski razvoj - občinska policija - vodovod, odpadki - kmetijstvo - osnovno šolstvo - stanovanjska politika - socialno varstvo	regije - kraje/ 14	- visoko šolstvo - cestno omrežje - socialno varstvo - okoljevarstvo - javni prevoz - regijski razvoj - javno zdravstvo
NEMČIJA	občine in mesta - Gemeinden und Stadte / 14000	*obvezne naloge - prostorski razvoj - vodovod, kanalizacija - socialno in mladinsko varstvo - izgradnja in vzdrževanje šol	regije - federalne enote/ 16	- kultura - izobraževanje - okoljevarstvo - policija
ESTONIJA	občine in mesta/ 202 + 39	- občinski proračun, davki - turistični in prostorski razvoj - vodovod, odpadki,... - javni prevoz - osnovno šolstvo - stanovanjska politika - socialno in zdravstveno varstvo	regije - okraji/ 15	- administrativno upravljanje okrožja
ITALIJA	občine - communi/ 8000	- socialno varstvo - prostorski in ekonomski razvoj - javne službe - okoljevarstvo - kultura	regije/ 20 (od tega 5 s posebnim statusom)	- mednarodni odnosi in trgovina - zdravstvo - razvojna politika - javni prevoz - energetska politika - urbanizem - kmetijstvo
POLJSKA	občine - gminy/ 2500	- javni prevoz - socialno varstvo - stanovanjska politika - okoljevarstvo - kultura - zdravstvo - predšolsko in osnovnošolsko izobraževanje	regije - voivodies/ 16	- ekonomski razvoj - visoko šolstvo - okoljevarstvo - zaposlovanje - socialna politika - vzdrževanje in izgradnja regijskih cest

država	OSNOVNA LS RAVEN/ ŠTEVILO	PRISTOJNOSTI	DRUGA LS RAVEN/ ŠTEVILO	PRISTOJNOSTI
SLOVENIJA	občine/ 193	- javni red - predšolsko in osnovnošolsko izobraževanje - stanovanjska politika - prostorski razvoj - industrija in trgovina - okoljevarstvo - vodovod, kanalizacija,...	admini- strativne enote/ 58	*niso regije
SLOVAŠKA	občine - obec/ 2891	- javni prevoz - vodovod, kanalizacija, ... - socialno varstvo - državljanski status - urbanizem - okoljevarstvo - kultura in šport - zdravstvo - predšolsko in osnovno šolsko izobraževanje	regije - samo- upravne kraje/ 8	- vzdrževanje in izgradnja regijskih cest - socialno varstvo - kultura - izobraževanje - regijski razvoj

Vir: Tabela je oblikovana na podlagi podatkov, pridobljenih iz publikacije »Local and regional structures in Europe«, Sveta evropskih občin in regij (2005).

Poleg obeh navedenih ravni lokalne samouprave so v številnih evropskih državah pogosti tudi vmesni nivoji, ki služijo kot koordinacija občinam.⁵ V primerjalnem pregledu lahko vidimo, da so občine pristojne za komunalno, socialno varstvo, zdravstvene službe, podporo zasebni gospodarski dejavnosti in tako dalje. Te pristojnosti zajemajo večino nalog, ki so pomembne za vsakodnevno življenje ljudi. Regijam pa so dodeljene pristojnosti, ki zadevajo večjo populacijo in vsebujejo usklajevanje in načrtovanje čez lokalne meje v javnem prevozu, bolnišnicah, srednjem šolstvu, regionalnem planiranju idr. Pregled pristojnosti lokalnih in regionalnih oblasti pa je pripravil tudi Svet Evrope, za področje držav članic Evropske unije. Pristojnosti, ki se delijo med posamezne oblasti, so: splošna uprava - varnost, policija, požarna varnost, civilna zaščita, sodstvo, civilni register, statistični urad, volilni register; izobraževanje - predšolska vzgoja, osnovno izobraževanje, srednje izobraževanje, poklicne in strokovne šole, višje šolstvo, izobraževanje odraslih; javno zdravstvo - bolnišnice, zdravstveno varstvo; socialno varstvo - otroško varstvo in vrtci, družinske socialne službe, socialni domovi, socialna varnost; stanovanja in mestno planiranje - stanovanja, mestno planiranje, regionalno prostorsko planiranje; okolje, javna snaga - voda in kanalizacija, zbiranje in odstranjevanje odpadkov, pokopališča in krematoriji, klavnice, varstvo okolja, varstvo potrošnikov; kultura, prosti čas in šport - gledališča in koncerti, muzeji in knjižnice, parki in javne površine; promet, prevoz - ceste, mestni cestni prevoz, mestni železniški prevoz, pristanišča, javna letališča; gospodarske javne službe - plin, ogrevanje, oskrba z vodo, kmetijstvo, gozdovi, ribolov, elektrika, ekonomska promocija, trgovina in industri-

⁵ Vmesnih nivojev v tabeli nismo navajali, zaradi enostavnejšega pregleda pristojnosti.

ja, turizem; druge funkcije – nacionalna obramba, zunanje zadeve, razvoj, kaznovanje, domača nega.

Reprezentativno telo regij v Evropski uniji

Struktura Evropske unije kot taka ne predstavlja telo za regionalno participacijo, temveč je od svojega nastanka bolj ali manj izključno konstrukt nacionalnih interesov. Glavno zakonodajno telo Unije je podobno ostalim vidnejšim telesom in je organizirano na ravni nacionalnih predstavnikov. Predominantna teritorialna enota znotraj Unije je vsekakor država članica, vendar pa tudi regije niso popolnoma brez predstavnikov na evropski ravni. Obstajajo neformalne oblike vključevanja v proces oblikovanja javnih politik, ki so bolj lobistične narave, poleg tega pa imajo regije tudi povsem formalno obliko reprezentiranosti, to je Odbor regij. Odbor regij (*Committee of the Regions*) sestavljajo zastopniki regionalnih in lokalnih organov in ima svetovalni status. Z Odborom regij se morata posvetovati Svet EU in Evropska komisija o zadevah, ki se nanašajo na področja ekonomske in socialne kohezije, vseevropskih infrastrukturnih omrežij, prometa, zaposlovanja, izobraževanja in poklicnega usposabljanja, okolja, kulture in zdravstva. Odbor ima 317 članov, med njimi tudi 7 predstavnikov lokalnih oblasti iz Slovenije, ki so imenovani za dobo 4 let. Odbor tako sestavlja 25 nacionalnih delegacij, ki imajo sedeže v vseh državah članicah EU. Slovenijo v tem odboru zastopajo Janko Halb, Boštjan Kovačič, Breda Pečan, Anton Smolnikar, Robert Smrdelj, Boris Sovič in Tomaž Štebe. Vsak od članov Odbora ima svojega namestnika, Odbor pa ima svoj generalni sekretariat v Bruslju.⁶

317 članov Odbora predstavlja oziroma odslikava velikost populacije posamezne države članice. Sedeži so razdeljeni po naslednjem ključu:

- 24 članov: Nemčija, Italija in Velika Britanija
- 21 članov: Poljska in Španija
- 12 članov: Belgija, Češka, Grčija, Madžarska, Nizozemska, Avstrija, Portugalska in Švedska
- 9 članov: Danska, Irska, Latvija, Slovaška in Finska
- 7 članov: Estonija, Latvija in *Slovenija*
- 6 članov: Ciper in Luksemburg
- 5 članov: Malta.

Ob pridružitvi Bolgarije in Romunije bo Odbor štel 344 članov.

Člani Odbora so navadno izvoljeni predstavniki občinskih ali regionalnih oblasti, ki so imenovani s strani vlad, vendar pa naj bi delovali popolnoma politično neodvisno. Kljub temu, da se Odbor označuje za »regionalno« telo, bi temu lahko ugovarjali. Zastopnost je namreč organizirana po nacionalnem ključu in precej variirala. V praksi vključenost posamezne delegacije odraža relativno moč posameznih regij znotraj držav članic. Tako so federalne regije izrazito in bolje zastopane. Predstavniki nemških federalnih enot so tako »zavzeli« kar 21 od 24 sedežev, kar dopuš-

⁶ *Committee of the Regions*, <http://evropa.gov.si/>, januar 2006.

ča le malo predstavnikov občinskih enot. Po drugi strani Belgija vse svoje sedeže deli med regijske predstavnike in nobenega med občinske. Ostale delegacije se delijo po precej »prijaznejšem« ključu za občinske predstavnike. Že s stališča, da so člani Odbora lahko regionalni ali tudi občinski predstavniki, lahko zaključimo, da Odbor ne predstavlja izključno regije temveč na splošno subnacionalne oblasti. Tako nastajata dve različni interesni skupini. Na eni strani predstavniki regij, ki se želijo, da bi Odbor postal nekakšen tretji dom v Evropski uniji, na drugi strani pa predstavniki občinskih in ostalih neregionalnih oblasti, ki želijo, da bi Odbor ostal posvetovalno telo s trenutno sestavo.

Soočanje s takšnimi težavami je rezultiralo v pobudi regij leta 1995, da se uredijo naslednja področja delovanja Odbora:

- a) definicija subsidiarnosti
- b) dostop do Evropskega sodišča
- c) redefinicija strukture Odbora.

Z izjemo precejšnjega povečanja vloge Odbora kot posvetovalnega telesa, se pobudi ni prislunilo, posledično pa so predstavniki močnejših regij (Nemčija) izgubili zanimanje in interes pri sodelovanju in delovanju Odbora. Izguba tako pomembnih političnih igralcev je sprožila vprašanje, kako z Odborom naprej (Hopkins, 2002: 207). Vsekakor lahko zaključimo, da formalno predstavništvo regionalnih enot v evropskem političnem prostoru obstaja tudi v obliki Odbora regij, vprašanje pa je, ali se glede na nedosledno reprezentacijo ter pretežno nemočjo lahko govori o dejanskem predstavništvu ali pa je to zgolj iztočnica za prihodnjo obliko predstavništva.

Vloga regij v katalogu pristojnosti

Kot smo uspeli prikazati v prejšnjem poglavju, so regije v Evropski uniji izredno heterogeno zastavljene in oblikovane. Vprašanje je, kakšno vrednost pa bi za harmonizacijo ter homogenizacijo nalog vseh regij imel skupni evropski dokument, ki bi natančneje določeval in razmejeval pristojnosti med Unijo, državami članicami ter regijami po načelu subsidiarnosti.

Polemika, ali je smotno oblikovati natančni katalog kompetenc, vzporedno z nekaterimi določili, ki jih prinaša Evropska ustava, je stara že skoraj deset let. Vendar se je uskladitev nalog vseh evropskih regij izkazalo za zelo nevhvaležno, če ne celo nemogočo nalogo. Delno bi namreč zadostovalo slediti Maastrichtski pogodbi, ki se sklicuje na načelo subsidiarnosti, in dosledno uresničevanje le-tega. Potreba po določitvi področij kompetenc med Unijo, državami članicami in regijami pa je zopet prišla v ospredje, ko so se države članice »odrekle« nekaterim pristojnostim v prid Unije in tako pravzaprav »kršile« nacionalno zakonodajo, kjer imajo regije tudi zakonodajno pravico in se le-tej niso predhodno odrekle oziroma jo prenesle na mednarodno raven. Takšne regije so nemške in španske, ki imajo znotraj državnega sistema velike pristojnosti, ki daleč presegajo zgolj urejanje in vodenje skupnih občinskih služb. Ravno načelo subsidiarnosti namreč samo po sebi zagotavlja, da se Unija ne sme vmešavati v regionalno organizacijo posamezne države članice.

Seveda ne smemo pozabiti, da (še posebej v državah s federalno ureditvijo ali v državah z močnimi regijami) so večje in močnejše regije praviloma zastopane v drugem domu nacionalnih parlamentov in da so tudi preko tega telesa sooblikovale obstoječo evropsko zakonodajo, tudi s področja regionalne politike. S tega stališča bi države članice morale prevzeti odgovornost za zagotavljanje t. i. »partnerstva z Unijo« regijam, ki pravzaprav izvajajo večji del obveznosti, ki jih Unija nalaga. Takšen sistem bi vzpodbudil politično in administrativno decentralizacijo organiziranosti držav. Ker pa so obstoječi regionalni sistemi v Uniji tako raznoliki, se kot prvo pojavlja vprašanje, kako zagotoviti učinkovit katalog pristojnosti za tako različno močne in velike regije. Poleg načela subsidiarnosti je potrebno upoštevati tudi druga načela uresničevanja lokalne samouprave, ki se lahko v primeru top-down pristopa popolnoma zanemarijo ali celo kršijo.

Takšen katalog bi bil prej kot ne »kolaž« treh vrst kompetenc:

- a) manjše število ekskluzivnih kompetenc Unije – zunanja trgovina, skupna valuta, ...;
- b) zelo majhno število nacionalnih kompetenc – socialno varstvo, regijska organizacija, neposredno obdavčevanje;
- c) nepregledno »sivo« območje kompetenc s področja izobraževanje, zdravstva in kulture, ki so izvorno v pristojnosti države, vendar niso v njeni ekskluzivni pristojnosti.

Ob takšni delitvi pristojnosti bi bila sama aplikacija kot interpretacija posameznih področij zelo pomembna.⁷

Po drugi strani pa bi bil takšen katalog kompetenc izrednega pomena za organizacijo zakonodajnih aktivnosti in razdelitvijo nalog, še posebej, ker je seznam pristojnosti, določen v Evropski pogodbi, tako zelo pomanjkljiv. Tako bi katalog zagotovil »vrnitev« določenih pristojnosti na nacionalno raven ter poenostavil besedilo pogodbe, da bi bilo lažje razumljivo.

Po širitvi Evropske unije⁸ je postalo še posebej pomembno zagotoviti optimalno delovanje vseh ravni, nadsocijalne – nacionalne – regijske – občinske. Ravno za zagotavljanje učinkovitejšega delovanja pa je nujno določiti in razmejiti pristojnosti med vsemi ravnmi vladanja. Najglasnejši protagonisti za katalog kompetenc so predstavniki nemških regij. Ravno oni so že leta 2001 zahtevali dokument, ki bo jasno razmejeval pristojnosti med nacionalno in regionalno oblastjo.⁹ Izhodiščno poročilo, ki ga je leta 2003 v Milanu predstavilo Nemško društvo mladih podjetnikov¹⁰, poziva, da se katalog kompetenc v ustavi oblikuje po jasnih ekonomskih kriterijih. Unija bi vedno morala imeti polne kompetence, kadar za določeno dejavnost obstajajo pomembne zunanje ali ekonomske posledice. V tem smislu, naj bi Unija izpeljala skupno politiko migracije, v skladu z že določenimi kompetencami v osnutku »ekskluzivne kompetence« kataloga, ki je bil objavljen leta 2003. Po drugi

⁷ Zasedanje NATIONAL ASSEMBLY DELEGATION FOR THE EUROPEAN UNION, Exchange of views with the French Members of the European Parliament on the future of the European Union, 21/06/2001

⁸ Evropski uniji se je 1. maja 2004 pridružilo 10 novih članic.

⁹ Ulrike Guérot: A »competence catalogue« is code for protectionism, www.euractiv.com

¹⁰ Izhodiščno poročilo »The European constitution and the chances for employment« je Nemško društvo mladih podjetnikov predstavilo 12. aprila 2003 v Milanu na Assolombardski konferenci.

strani pa ni zaželeno, da Unija sama sprejema odločitve s področja socialne politike in javnega zdravstva (kot je sicer predvideno v katalogu »deljenih kompetenc«). Takšne politike bi morale biti prenesene v sistem »koordinacije«, kot to velja za ekonomsko in zaposlitveno politiko.

Na zasedanju v Evropskem parlamentu¹¹ se je prav tako razpravljalo o pomembnosti razmejitve pristojnosti oziroma formulacije zapisa le-teh. Eno izmed pomembnih vprašanj tega sklopa se je nanašalo tudi na to, ali naj bodo regije in druga teritorialna telesa omenjena v detaljnem zapisu kompetenc posameznih nivojev, in ali naj imajo priznano vlogo pri oblikovanju politik že v ustavni pogodbi. Na zasedanju so izpostavili, da se je s povečevanjem kompetenc lokalnih skupnosti na področju Unije zaradi ustvarjanja skupne politične arene, ustvaril fenomen, ki je ne glede na stopnjo decentralizacije prisoten v vseh državah članicah. V državah, kot so Avstrija, Belgija, Nemčija, Španija, Italija, Portugalska in Velika Britanija obstajajo namreč federalne enote ali enote z velikimi zakonodajnimi pristojnostmi. Takšne regionalne enote si z državo delijo zakonodajno pravico. Vendar pa te regionalne enote, kakorkoli močne že so, nimajo institucionalne pravice soodločati na ravni Unije, čeprav se odloča o politikah, ki jih bodo izvajale ravno one. Po eni strani nam načelo subsidiarnosti nalaga, da se državam članicam dopusti popolna svoboda pri oblikovanju svoje interne politične in administrativne organiziranosti, medtem ko je v primeru držav, ki so federalno organizirane ali pa imajo regije z večjimi pristojnostmi, smiselno urediti tudi mehanizem, ki bi omogočal racionalno rabo določenih pristojnosti s področja svojega delovanja. Nekatere politike tako zahtevajo sodelovanje na regionalni ravni in ne le na nacionalnih ravneh.

Takšni zaključki so bili prisotni že pred časom, ko se je predvideval potencialen vpliv subnacionalnih akterjev pri sooblikovanju evropskih politik.¹² »Če nacionalna država nima posebnih zahtev za pogajanja v imenu svojih sestavnih delov, potem Bruselj lahko poišče manjše enote, kjer se lahko oblikujejo in uresničujejo politike. Te enote so lahko politične (lokalna uprava) ali funkcionalne (interesne skupine, podjetniki)« (Brezovšek, 1994: 28).

Naloge pokrajin v Sloveniji

Ko se oblikuje seznam pristojnosti novonastalih pokrajin, je treba nujno upoštevati tudi njihove ostale značilnosti (npr. število enot, velikost, naseljenost, odnos do občin in države...). Velike pokrajine namreč pomenijo priložnost za prenos pomembnega dela nalog z države in njene uprave saj so ekonomsko in kadrovske bolj sposobne, hkrati pa zmanjšujejo smiselnost prenosa nalog, ki so danes v pristojnosti občine. Kako torej na primeru še ne določenih oblik zakoličiti njihove nadaljnje naloge, da bi se le-te tudi uspešno izvajale?

Pristojnosti pokrajine so pravni izraz njenih nalog, ki jih ima kot širša lokalna samoupravna skupnost. Te naloge so kot pristojnosti lahko določene bodisi v zakonu bodisi v statutu pokrajine, odvisno od vrste nalog. S pravno funkcionalnega vidika

¹¹ Zasedanje Evropskega parlamenta, Komisije za ustavne zadeve v Bruslju, 10. in 11. julija 2001.

¹² Pri tem ne mislimo na regije ali federalne enote, ki imajo moč vplivanja na sprejem nacionalnih politik v drugem domu parlamentov, temveč na ostale ureditve, ki takšnega mehanizma ne poznajo.

gre za pravico in dolžnost pokrajine, da ureja družbena razmerja v pokrajini, izvaja določene naloge in da skrbi za izvajanje določenih nalog. Urejevalna pristojnost pokrajine pooblašča pokrajino, da s svojimi predpisi ureja različna vprašanja na področjih svoje pristojnosti. Pri izvajanju nalog pokrajina neposredno izvaja svoje naloge prek pokrajinskih organov oziroma ustanavlja potrebne organe in organizacije za izvajanje nalog ali zagotavlja izvajanje nalog na drugačne načine (dajanje koncesij itd). Pokrajina tudi skrbi za različna področja družbenega življenja v pokrajini s tem, da ustvarja pogoje ter pospešuje razvoj in delovanje različnih dejavnosti itd. Z vidika pravnega temelja pristojnosti pokrajine gre za izvirne naloge pokrajine ter za prenesene naloge. Med izvirne naloge sodijo lokalne zadeve širšega pomena in zadeve regionalnega pomena. Prve so lahko določene z zakonom in na njegovi podlagi s statutom pokrajine ali samo s statutom pokrajine, druge bi moral določiti kot take zakon. Izvirne naloge pokrajine bi torej prenehale biti del državne pristojnosti ter bi postale naloge pokrajine (decentralizacija državne oblasti), medtem ko bi prenesene državne naloge na pokrajino še vedno ostale v državni pristojnosti (dekoncentracija državne oblasti) (Pirnat in drugi, 2002).

Država praviloma prenaša v pristojnost pokrajine tiste naloge, ki naj jih le-ta izvaja zaradi svojega razvoja, kar bi omogočalo čim boljše razmere za delo in življenje prebivalcev pokrajine v skladu z lokalnimi specifikami širšega značaja (zgodovinskimi, kulturnimi, gospodarskimi, geografskimi itd). Takšen prenos nalog omogoča prebivalcem posamezne pokrajine samim odločati o pokrajinskih javnih zadevah. Pomembno je, da smo pri tem pozorni, da so pokrajinske naloge omejene točno tako, da jih lahko najbolje in najbolj učinkovito opravlja ravno pokrajinska uprava in ne država ali lokalne skupnosti. Nekatere od nalog, ki naj jih opravlja pokrajina, so bolj lokalne narave, druge bolj državne narave. Mnoge od teh nalog je mogoče učinkovito izvajati samo v pokrajini (oziroma v pokrajini in občini), druge pa v sodelovanju med državo in pokrajino (oziroma tudi z občino). Z vidika razmerja med državo in pokrajino se to kaže v dveh oblikah pristojnosti, namreč v izključnih pristojnostih pokrajine in skupnih (mešanih) pristojnostih, pri katerih imata na istem področju oziroma glede istih zadev določene pristojnosti tako pokrajina kot tudi država. Če upoštevamo pri tem še občinske pristojnosti, se nekatere zadeve opravljajo celo v pristojnosti vseh treh ravni (države, pokrajine in občine). Pri tem se vsebina pristojnosti praviloma razlikuje med izključnimi in skupnimi pristojnostmi. V prvem primeru gre pokrajini tako urejanje kot izvajanje določenih zadev, v drugem primeru pa je navadno bolj primerno in smiselno, da je funkcija urejanja predvsem na strani države, ki pokrajini lahko prepušča podrobnejše urejanje, pokrajina pa pretežno izvaja naloge iz svoje pristojnosti (Pirnat in drugi, 2002).

V poglavju o nalogah pokrajini predlagatelj Zakona o pokrajinah našteva štiri sklope:

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

Funkcije pokrajine bodo tako naslednje:

- a) *Servisna funkcija*
Zagotavljanje izvajanja gospodarskih in negospodarskih javnih služb
- b) *Pospeševalna (razvojna) funkcija*
Pokrajina s svojimi ukrepi pospešuje oziroma usmerja razvoj na svojem območju.
- c) *Funkcija prostorskega planiranja*
Pokrajina ima pomembno vlogo pri urejanju namenske rabe prostora in razmeščanju dejavnosti v prostoru.
- 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, ki bodo v njeni pristojnosti.
- e) *Davčna funkcija*
Pokrajina ima izvirne vire prihodkov, med katerimi so lahko tudi davki, ki jih lahko sama določa (njihovo stopnjo). Z davčno funkcijo vpliva na razvoj posameznih dejavnosti na svojem območju.
- f) *Regulativna funkcija*
Pokrajina s svojimi predpisi ureja javne zadeve pokrajinskega pomena. Ureja pravice in obveznosti pravnih subjektov na svojem območju.

Odnos odločevalcev na lokalni ravni do vloge regij v Sloveniji

419

Ustanavljanje slovenskih pokrajin je top-down reforma, ki za svoj »uspeh« nujno potrebuje podporo tistih, ki jih bo najbolj efektirala. Uvedba kakršnegakoli mehanizma ali instituta brez podpore nosilcev dejavnosti pogosto ostane zgolj na papirju ali pa se v praksi pomanjkljivo in z odporom izvaja.

Če opazujemo odnos med (še ne ustanovljenimi) pokrajinami in občinami v Sloveniji, lahko na podlagi členov (še ne sprejetega) Zakona o pokrajinah zaključimo, da gre za dve popolnoma ločeni ravni lokalne samouprave. »Pokrajina ne bo nadrejena občinam. Tudi pristojnosti se bodo iz občin prenašale navzgor le izjemoma, kajti drugačni predlogi bi bili v nasprotju z načelom subsidiarnosti. Pokrajine seveda bodo sodelovale z občinami na svojem območju, saj bodo urejale širše lokalne in regionalne zadeve. V marsičem bodo morali biti programi, plani, projekti pokrajine, sestavljanka iz občinskih oz. velikokrat tudi obratno – na osnovi državnega, nacionalnega programa na posameznem področju bodo pripravljene pokrajinski in nato na njihovi osnovi občinski« (Prašnikar, 2004). Vsekakor pa ne moremo mimo dejstva, da se polemika strahu občin pred uvedbo pokrajin pogloblja ter da so odločevalci na lokalni ravni skeptični glede odnosa, ki ga bodo imeli z pokrajinami.

Glede na to, da bodo novoustanovljene pokrajine v Sloveniji zapolnile vmesni prostor med državo in lokalnimi skupnostmi, so za naše razumevanje, kako bodo njihovo ustanovitev sprejeli predstavniki teh dveh oblastnih nivojev, pomembne analize mnenj nosilcev oblasti. Glede na to, da se je za ustanovitev pokrajin odločila Vlada RS lahko zaključimo, da se nacionalna vladajoča elita strinja z uvedbo dru-

gega nivoja lokalne samouprave, vprašanje pa je, kako se na to odzivajo predstavniki lokalnih skupnosti – občin. Ker so župani izvršilno telo občin, ki so izvoljeni neposredno na volitvah in imajo predlagalno pravico, na podlagi katere predlagajo občinskemu svetu v sprejem proračun, zaključni račun, odloke in vse druge akte iz pristojnosti občinskega sveta, poleg tega pa sklicujejo in vodijo seje občinskih svetov in so varuhi zakonitosti ter vodje občinskih uprav, predstavljajo lokalno skupnost in njeno mnenje.

V ta namen povzemamo del empirične raziskave¹³, v kateri se je med drugim raziskoval odnos županov do odnosa med središčem države in posameznimi slovenskimi regijami, podpore regionalizmu ter morebitnih nasprotovanj uvedbi pokrajin. Mnenje lokalnih odločevalcev o uvedbi regij je za naš prispevek pomemben predvsem zato, ker nam omogoči vpogled, kako delovanje bodočih pokrajin vidijo tisti, ki bodo zaradi prenosa nalog ter novo nastalega odnosa najtesneje sodelovali z njimi.

Najprej si pogledjmo, kako župani vidijo odnos med središčem države in regijami, saj lahko glede na razmerje moči sklepamo, kakšno vlogo naj bi, po mnenju županov, bodoče pokrajine imele, torej kakšne in koliko pristojnosti naj imajo. Tako 94,5 odstotka vprašanih županov meni, da je v glavnem mestu države skoncentrirano preveč moči in sredstev, posamezne slovenske regije pa so zaradi tega zapostavljene, kar kaže na izrazito podporo regijam z močnimi pristojnostmi.

Tabela 2: Odnos med centrom države in regijami (v odstotkih)

V javnosti je slišati različna mnenja o odnosu med Ljubljano kot centrom države in ostalimi regijami. Kakšno je vaše mnenje?	Župani slovenskih občin (N=165)
V Ljubljani je skoncentrirano preveč moči in sredstev, regije pa so zapostavljene	94,5
Moč in sredstva so uravnoteženo razporejeni med Ljubljano in regijami	1,2
Ljubljana ima premalo vpliva na regije, ki posedujejo preveč moči in sredstev	0,6
Drugo	3,6
SKUPAJ	100

Vir: raziskava v okviru CRP »Lokalna demokracija v RS«.

Samo raziskovalno vprašanje se sicer nanaša zgolj na razmerje moči med (sedaj obstoječimi) regijami in središčem države in na podlagi njega ne smemo in ne moremo sklepati, ali in koliko so slovenski župani sploh naklonjeni posameznim oblikam regionalizma. Razvidno pa je, da ne glede na obliko, t.j. velikost in obseg bodočih pokrajin v Sloveniji, župani preferirajo vsebinsko močne pokrajine, ki bodo v razmerju moči bolj homogeno decentralizirale procese odločanja.

V okviru znane nenaklonjenosti lokalnih skupnosti do regionalizma si oglejmo

¹³ Raziskava »Odnos nosilcev odločanja do decentralizacije države, uvajanja regionalizma ter obsega in vsebin občin v Republiki Sloveniji«, Fakulteta za družbene vede, Center za politološka raziskovanja (interno gradivo), Ljubljana. Empirična raziskava je bila izvedena v mesecih november in december 2004 na populaciji 193 županov slovenskih občin (dejanska realizacija; 168 županov slovenskih občin (kar je 87 % realizacija))

še kakšne vzroke nasprotovanj proti obvezni uvedbi pokrajin so župani navajali v isti raziskavi.

Tabela 3: Analiza vzrokov nasprotovanja občin obvezni uvedbi pokrajin v RS (v odstotkih)

Vzroki nasprotovanja	Župani slovenskih občin (N=168)
Strah pred izgubo avtonomije občin	33,3
Strah pred zmanjšanjem finančnih virov občin	52,4
Strah pred prenosom nalog iz občin na pokrajine	23,8
Strah pred nadaljnjo centralizacijo države	24,4
Strah pred zmanjševanjem vloge in pomena občin v sistemu lokalne samouprave	45,2
Drugo	8,3

Vir: raziskava v okviru CRP »Lokalna demokracija v RS«.

Na podlagi podatkov v tabeli 3 lahko ugotovimo, da je primarni vzrok nasprotovanju uvedbe pokrajin strah občin pred zmanjšanjem njihovih finančnih virov. V tem trenutku občin pokrajine gotovo ne zanimajo, saj si je glede na realno stanje lokalne samouprave v Sloveniji mogoče zamisliti kar nekaj razlogov, zakaj občine in njihova vodstva nad prostovoljnim ustanavljanjem pokrajin niso posebej navdušena. Pokrajine bi pomenile novo in neprijetno konkurenco pri pridobivanju finančnih sredstev, zlasti tistih iz države; pokrajine bi bile tudi konkurenca občinam pri komunikaciji lokalnih ravni oblasti z državo. Zato je razumljivo, da nosilci političnega odločanja na drugo in tretjo mesto vzrokov nasprotovanja občin obveznemu uvajanju pokrajin v Sloveniji postavljajo strah pred izgubo avtonomije občin ter strah pred nadaljnjo centralizacijo države (Haček v Brezovšek in Haček, 2005: 99).

Ker je namen prispevka oceniti kakšno politično vlogo naj imajo v procesu odločanja bodoče pokrajine v Sloveniji, je smiselno pregledati, kakšno vloge pristojnosti imajo po mnenju županov slovenske občine danes.

Tabela 4: Ocena županov slovenskih občin glede zakonskih pristojnosti občin.

Nekateri menijo, da so zakonske pristojnosti občin preozke in da bi jih bilo potrebno razširiti, drugi mislijo, da so preširoke in da bi jih bilo treba zmanjšati. Kaj vi mislite o tem?	Odstotek odgovorov (N = 165)
Pristojnosti občin so premajhne	58,8
Pristojnosti občin so ustrezne	36,4
Pristojnosti občin so prevelike	4,2
ne vem	0,6
SKUPAJ	100

Vir: Raziskava v okviru CRP »Lokalna demokracija v RS«.

»Iz Tabele 4 izhaja, da več kot tretjina anketiranih županov (36,4 %) sodi, da so pristojnosti občin v Sloveniji ustrezne, da so prevelike, pa samo 4,2 %. Vprašljivo pa je, ali se večina (58,8 %) anketiranih županov, ki sodijo, da so pristojnosti občin pre-

majhne, zaveda, da obstoječa velikost občin najbrž ni tista, ki bi omogočala večje spremembe. Vsekakor imajo občine po zakonodaji (Zakon o lokalni samoupravi, področni zakoni) precejšnje število nalog oziroma pristojnosti (glej Katalog pristojnosti občin, ki se dopolnjuje sprti). Bolj problematična – in najbrž nanjo tudi mislijo župani pri tej kritiki – je naša ustava, ki je postavila nenavadno ostro mejo med izvirnimi in prenesenimi pristojnostmi občin. Sicer je res dokaj omejevalna že ustavna opredelitev delovnega področja samoupravnih lokalnih skupnosti, še posebej problematično pa je pogojevanje prenosa posameznih nalog iz državne pristojnosti na lokalno skupnost po njenem predhodnem soglasju. Brez odprave le-tega ne bo mogoče uveljaviti močnejše lokalne samouprave in decentralizacije Slovenije. Poseben problem, ki mu ne posvečamo dovolj pozornosti, pa je iluzija, da so vse lokalne skupnosti enake in da imajo posledično – ne glede na velikost – enake naloge in pristojnosti. Stvarni obseg dejavnosti je namreč v vsakem primeru močno odvisen od velikosti občine. Rešitev je seveda v različnih oblikah medobčinskega sodelovanja« (Brezovšek v Brezovšek in Haček, 2005: 80). Glede na to, da župani (58,8 %) že pred uvedbo pokrajin menijo, da so pristojnosti obstoječih občin premajhne, lahko sklepamo, da niso izrazito naklonjeni prenosu nekaterih občinskih nalog na novoustanovljene pokrajine. Kljub temu, da naj bi se naloge iz občin na pokrajine prenašale le izjemoma, je prisoten strah, da bi seznam zadev regionalnega pomena globoko posegel v obstoječe pristojnosti občin.

422

Če si ogledamo pristojnosti slovenskih občin po sklopih ugotovimo, da župani večjih občin menijo, da bi morale biti pristojnosti njihovih občin večje, župani manjših pa, da so pristojnosti občin ustrezne. V poudarjanju premajhnih pristojnosti lahko zasledimo pri županih tudi željo po nadaljnjem razvoju in decentralizaciji. Pristojnosti občin na posameznih področjih pa župani ocenjujejo takole (vrstni red od premalo pristojnosti naprej): 1. javni transport, 2. urejanje prostora, prostorski razvoj, 3. gospodarski razvoj občine, 4. javna varnost, 5. program izobraževanja, 6. okoljevarstveni program, 7. stanovanjski program, gradnja stanovanj, 8. investicije, 9. socialno skrbstvo, 10. komunalne dejavnosti, 11. kultura in 12. šport in rekreacija. Presenetljivo visoko sta področji urejanja prostora, varstvo okolja in gospodarske javne službe, ki sicer po analizah predstavljata več kot 60 % dejavnosti lokalnih oblasti.

Iz navedene raziskave lahko apliciramo naslednje hipotetične zaključke, da so slovenski župani precej nenaklonjeni ustanavljanju pokrajin in to predvsem zaradi strahu pred izgubo finančnih virov ter strahu pred izgubo obstoječih pristojnosti občin v prid novoustanovljenim regijam, če pa pokrajine bodo ustanovljene, si želijo, da bi le-te imele relativno veliko moč (kar pomeni tudi visoko stopnjo finančne avtonomnosti in velike pristojnosti), kar bi doprineslo k višji stopnji decentralizacije v slovenskem lokalno-samoupravnem sistemu.

Tabela 5: Ocena županov slovenskih občin glede pristojnosti slovenskih občin na posameznih področjih.

Področje	Povprečna vrednost (N = 167)
1. urejanje prostora, prostorski razvoj	2,30
2. komunalne dejavnosti	3,11
3. okoljevarstveni program	2,58
4. program izobraževanja	2,48
5. investicije	2,78
6. gospodarski razvoj občine	2,31
7. kultura	3,14
8. razvoj športa in rekreacije	3,18
9. javna varnost	2,46
10. stanovanjski program, gradnja stanovanj	2,77
11. socialno skrbstvo, varstvo socialno ogroženih	2,89
12. javni transport	2,26

Opomba: Vrednosti so povprečne ocene vseh anketirancev. Župani slovenskih občin so odgovarjali na vprašanje »Našteli vam bomo posamezna področja, na katerih imajo slovenske občine določene pristojnosti in na njih izvajajo posamezne programe in politike. Prosimo vas, da na lestvici od 1 do 5, kjer 1 pomeni »premalo pristojnosti« in 5 »preveč pristojnosti«, ocenite ustreznost sedanjega obsega občinske pristojnosti na posameznem področju.« Višja, kot je vrednost na posameznem področju, več ima po mnenju v raziskavo vključenih županov občina na njem pristojnosti. Vir: Raziskava v okviru CRP »Lokalna demokracija v RS«.

Zaključek

V zaključku lahko poudarimo, da dejstvo, da regionalne oblasti izgubljajo na odločevalski moči nasproti nacionalnim odločevalcem v okviru »evropskih« odločitev, ne moremo prevaliti na politiko Evropske unije. Prav tako se takšno stanje ne bi drastično izboljšalo z uvedbo skupnega kataloga pristojnosti. Pravzaprav je to problem na nacionalni ravni, še posebej v tistih državah, kjer so regije ali federalne enote zelo močne. Potencialna rešitev, ki bi omogočala jasno razmejitev pristojnosti posameznih ravni vladanja bi se lahko našla v ustanavljanju koordinacijske enote na nacionalni ravni, kot je to *Secrétariat Général du Comité Interministériel* francoske vlade, ki je služba v sklopu kabineta predsednika vlade. Ena izmed opcij pa bi lahko bila tudi ustanovitev Ministrstva na evropski ravni, ki bi imelo vlogo koordinatorja. »Regije nimajo skupnega interesa glede institucionalne spremembe političnega odločanja. Revnejše regije so preokupirane s pridobivanjem sredstev iz skladov, čeprav večji del finančnih virov pridobijo iz državnih virov; nadaljnja integracija skupnega trga bo koristila ekonomsko bolj razvitim regijam; podobno bo modifikacija procesa oblikovanja regionalnih politik na evropski ravni koristila le močnejšim regijam in tako še povečala njihov privilegirani položaj« (Jones in Keating, 1995: 21).

Vsekakor je eden izmed »krivcev« za trenutno kaotično stanje na področju razmejevanja kompetenc besedilo v ustavni pogodbi, kjer je govora o nalogah in ne kompetencah, kar se je naknadno različno tolmačilo, prav tako pa je k temu dopri-

neslo tudi šibko pravoznanstvo pri uporabi načela subsidiarnosti (Swenden, 2004). Podobno že pred časom zaključuje Brezovšek (1994), ko ugotavlja, da po vsej verjetnosti subsidiarnost v prihodnjem delovanju Evropske unije ne bo vključevala jasne razmejitve pristojnosti, tako da ne bo nov element, pač pa le »razjasnitev« načel, ki že delujejo v Evropski uniji.

Razlogi, ki se navajajo proti skupnemu katalogu kompetenc, so predvsem dejstvo, da le-ta ne bi preprečil nadaljnje centralizacije, da bi bile države primorane sodelovati po nekakšnem rigidnem modelu, ki je v primeru tako širokega spektra kompetenc, ki jih mora obsegati, precej neuporaben, ter da bi se morala administracija Evropske unije za namen uveljavitve in doslednega upoštevanja takšnega kataloga precej povečati, kar bi pomenilo povečanje stroškov nasploh. Namesto uveljavitve togega kataloga kompetenc, bi bilo morda smotrno vpeljati podroben seznam kompetenc, katerega bi bilo mogoče zlahka dopolnjevati in popravljati. Na tak način bi se morda zagotovilo tudi dosledno upoštevanje načela subsidiarnosti. Čeprav bi sprva kazalo, da se bodoče slovenske pokrajine še nekaj časa ne bodo srečevale s problematiko razmejevanja odločanja v Uniji, pa bi nam ravno problematiziranje delitve kompetenc lahko nakazalo kako naj že v sami zasnovi oblikujemo področje delovanje pokrajin, t.j. njihovih pristojnosti. Opazovati in oblikovati področja nalog pokrajin v Sloveniji brez tega, da jih hkrati umeščamo v primerljivi nadnacionalni sistem je projekt, ki se bi lahko v prihodnosti srečeval z večjimi ovirami. Ne glede na to, da predlog enotnega kataloga kompetenc ni naletel na odobravanje evropske politične elite, ga ni zanemariti, nakaže nam lahko smernice, v sklopu katerih bi lahko jasneje definirali vlogo naših pokrajin ter njihovo interakcijo z drugimi primerljivimi oblikami v Uniji.

LITERATURA

- (2004): Draft of European Charter of Regional Self-Government, CLRAE, www.coe.fr/cplre/indexe.html; november 2004.
- (2005): *Local and regional structures in Europe*, Svet evropskih občin in regij.
- (1995): *The size of municipalities, efficiency and citizen participation, Local and regional authorities in Europe*, No. 56. Council of Europe Press.
- (2004): Raziskava »Odnos nosilcev odločanja do decentralizacije države, uvajanja regionalizma ter obsega in vsebin občin v Republiki Sloveniji«, Fakulteta za družbene vede, Center za politološka raziskovanja (interno gradivo), Ljubljana.
- Bache, Ian (1998): *The Politics of European Union Regional Policy: Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping?*. Sheffield Academic Press, Sheffield.
- Barnes, Ian in Barnes, Pamela (1995): *The Enlarged European Union*. Longman, London.
- Brezovšek, Marjan (1994): *Federalizem in subsidiarnost: primer Evropske unije*. Teorija in praksa, št. 1-2/1994, stran 24-32.
- Brezovšek, Marjan (1997): *Regionalna država med unitarizmom in federalizmom: Teoretični modeli teritorialne organizacije oblasti*. Teorija in praksa, št. 2/1997, stran 183-196.
- Brezovšek, Marjan in Haček, Miro (ur.) (2005): *Lokalna demokracija II.: Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*. FDV, Ljubljana.
- Bučar, Bojko (1995): *Mednarodni regionalizem – mednarodno večstransko sodelovanje evropskih regij*. FDV, Ljubljana.

- Coombes, David in Nicholas Rees (1991): *Regional and Social Policy*. V: Hurwitz in Lequesne (ur.), The State of European Community, Boulder, Colorado.
- Committee of the Regions (2001): *Committee of the Regions thesis competition*. Luxembourg. Committee of the Regions, <http://evropa.gov.si/>, januar 2006.
- Congress of Regions Studies (2000): *Europe of Regions and Cities: Strategies and Prospects for EU Enlargement*. Brussels, december 2000.
- Farrows M. in McCarthy R. (1997): *Opinion Formulation and Impact in the Committee of Regions*. Regional and Federal Studies, 7, stran 23–49.
- Gulič, Andrej in Praper, Sergeja (1998): *Regionalni razvoj, regionalizem in regionalizacija Slovenije*. V: Ribičič, Ciril (ur.), Regionalizem v Sloveniji. ČZ Uradni list, Ljubljana, stran 51–94.
- Haček, Miro (2001): *Ustavne spremembe in uvajanje širših samoupravnih lokalnih skupnosti v Sloveniji*. V: Zajc, Drago (ur.): Slovenska država – ob deseti obletnici, Založba FDV, Ljubljana.
- Haček, Miro (2003): *Regionalizacija Slovenije ob vstopanju in po vstopu Slovenije v EU*. Raziskava v okviru projekta raziskovalnih štipendij Mirovnega inštituta. Mirovni inštitut, Ljubljana.
- Harvie, Christopher (1994): *The Rise of Regional Europe*. Routledge, London in New York.
- Hopkins, John (2002): *Devolution in context: regional, federal and devolved government in the European Union*, Cavendish Publishing Limited, London.
- Jones, Barry in Keating, Michael (ur.) (1995): *The European Union and the Regions*, Oxford University Press, Oxford.
- Juvan Gotovac, V. (2002): *Pomen medobčinskega sodelovanja za zagotavljanje lokalnih gospodarskih javnih služb*, Strokovni posvet o uresničevanju državnega programa Republike Slovenije za prevzem pravnega reda EU na področju varstva okolja, prostorskega in regionalnega razvoja ter gospodarskih javnih služb, Laško, str. 83–96.
- Keating, Michael in Liesbet Hooghe (1996): *Regions and the EU Policy Process*. V: Jeremy Richardson (ur.). European Union: Power and Policy-Making, London, Routledge.
- Keating, Michael (1999): *Regions in the European Union*. Journal of International Relations and Development, no. 2, March 1999, stran 67–77.
- King, D. S. (1984): *Fiscal Tiers: The economy of multi-level government*. Allen & Unwin, London.
- Kuhelj, Alenka (1996): *Aktualni problemi regionalizma*. Teorija in praksa, št. 6/96, str. 989–998.
- Newton, K. (1992): *Is small really beautiful? Is big really ugly?* Size, effectiveness and democracy in local government. Political studies 30.
- Odum, Howard (1938): *The implications and meanings of regionalism*. V: Jocher, Johnson, Simpson in Vance (ur.), Folk, region and society – selected papers of Howard W. Odum. The University of North Carolina Press, 1964, Durham, USA.
- Page, E. C. (1991): *Localism and centralism in Europe: the political and legal bases of local self-government*. Oxford University Press, New York.
- Pirnat, Rajko in drugi (2002), *Študija o nalogah pokrajin v Sloveniji* (Priprava strokovnih podlag za določbe Zakona o pokrajinah, ki se nanašajo na naloge pokrajin in predlog normativne ureditve), Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti, Ljubljana.
- Prašnikar, Astrid (2004): *Naloge pokrajin*, v Stane, Vlaj (ur): *Pokrajina*. Inštitut za lokalno samoupravo pri Fakulteti za upravo, Ljubljana, str. 37–51.
- Predlog zakona o pokrajinah, Gradivo Državnega zbora RS za predhodno obravnavo, 1998.
- Predlog zakona o pokrajinah s tezami za normativno ureditev, Vlada Republike Slovenije, 2001.

- Swenden, Wilfried (2004): *Is the EU in need of a competence catalogue?* JCMS Vol. 42 (2).
- Šmidovnik, Janez (1991): *Lokalna samouprava, centralizem in regionalizem*. Teorija in praksa, št. 7/1991, stran 874.
- Šmidovnik, Janez (1995): *Lokalna samouprava*. Cankarjeva založba, Ljubljana.
- Šmidovnik, Janez (2002): *Pokrajina kot »dvoživka«?* Pravna praksa, št. 4, stran 4–5.
- Vlaj, Stane (1998): *Svet Evrope in regionalizem*. V: Ribičič, Ciril (ur.), *Regionalizem v Sloveniji*. ČZ Uradni list, Ljubljana, stran 95–120.
- Vlaj, Stane (1998a): *Lokalna samouprava*. Občine in pokrajine. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Vlaj, Stane (2001): *Pokrajine – raven med državo in občinami*. Javna uprava, št.4, 2001, stran 535–565.
- Vlaj, Stane (ur.) (2004): *Pokrajina: druga raven lokalne samouprave*. Inštitut za lokalno samoupravo, Fakulteta za upravo, Ljubljana.