



Marjan BREZOVŠEK*

IZVIRNI
ZNANSTVENI
ČLANEKREGIONALNA DRŽAVA MED
UNITARIZMOM IN FEDERALIZMOM
Teoretični modeli teritorialne organizacije oblasti

Povzetek. Prispevek izhaja iz ugotovitve, da v vsaki državi obstaja sistem lokalne samouprave z več kategorijami enot (ravni), ki so med seboj hierarhično povezane v enotno piramido oblasti, od občine na dnu do enot najvišje stopnje (provinca, regije ipd.) na vrhu. V unitarni državi se teritorialna organizacija oblasti s tem zaključí. Celotna organizacija oblasti je tvorba ustave in zakonov države in je lahko v vsakem trenutku po volji centralnih organov spremenjena. Federacijo sestavljajo federalne enote. Za njihov položaj je značilna samostojnost (ustava, samoorganiziranje, razdelitev pristojnosti) ter sodelovanje pri sprejemanju in spreminjanju ustave in zakonov, predvsem preko predstavnikov v enem domu zveznega parlamenta. Regionalna država je končna tvorba novejšega časa in predstavlja nekaj med unitarno državo in federacijo, kar se v znanosti imenuje *tertium genus*. Regije kot enote, za katere so značilne zgodovinske, etnične, jezikovne, geografske in gospodarske posebnosti, uživajo znatno stopnjo avtonomije z lastnimi organi, širokimi pristojnostmi, itd. Njihov položaj ne vsebuje elementov državnosti, tako da je podoben položaju enot lokalne samouprave najvišje stopnje. Regije pa tudi sodelujejo pri oblikovanju in delu centralnega parlamenta preko svojih predstavnikov v enem domu parlamenta, kar jih na nek način približuje federalnim enotam. Regionalna država ima torej tako elemente unitarne države kot federacije in se pravzaprav vklaplja v splošni trend približevanja teh dveh oblik teritorialne organizacije oblasti.

Ključni pojmi: oblast, teritorialna organizacija, lokalna samouprava, unitarna država, federacija, regionalna država.

*Dr. Marjan Brezovšek, docent na Fakulteti za družbene vede.

Uvod

Vse od svojih začetkov politična znanost ugotavlja tri temeljne načine nastanka političnih skupnosti: a) osvajanje (sila, z besedami Federalista št. 1); b) organski razvoj (za Federalista naključje, slučaj) in c) sporazum (pogodba, zveza, za Federalista izbira). To vprašanje izvora (nastanka) se zdi abstraktno, vendar ni; način vzpostavitve politične skupnosti v mnogočem opredeljuje (določa) okvir njenega nadaljnega političnega življenja.

Osvojitev (conquest), zmaga, podjarmljenje, vključuje ne samo najsplošnejše neposredne oblike, ko osvajalec pridobi nadzor nad deželo ali ljudstvom, temveč tudi takšne pomožne (dodatne) načine kot so: revolucionarna osvojitve že obstoječe države, državni udar (*coup d'état*), ali celo podjetniško osvojitve trga in organiziranje nadzora s korporativnimi sredstvi. Osvajanje teži k oblikovanju hierarhično organiziranega režima upravljanja na avtoritaren način: oblastna piramida z osvajalcem na vrhu, njegovimi posredniki na sredini in ljudstvom na spodnji strani vladajoče strukture. Izvirna oblika takšne politične skupnosti je bila faraonska država starega Egipta. Čeprav je faraonski model vrednostno ocenjen kot nelegitimen v zahodni (liberalno-demokratski) družbi, pa so mu moderne totalitarne teorije, zlasti fašizem in nacizem ter tudi stalinizem, poskušale dati določeno teoretično legitimnost.

Organski razvoj (evolucija) vključuje razvoj političnega življenja od začetkov v družini, plemenih, vaseh, k širšim političnim skupnostim tako, da institucije, ustavni odnosi in oblastne povezave nastajajo kot odgovori na odnose med preteklimi primeri in spremenjenimi okoliščinami, ob minimalni premišljeni ustavni izbiri. Končni rezultat naj bi bila politična skupnost z enim centrom oblasti (in moči), organizirana na poseben način. Klasična grška politična misel je poudarjala organski razvoj politične skupnosti in zavračala kakršen koli drug način izgradnje politične skupnosti kot pomanjkljiv in neprimeren. Organski model je tesno povezan z zamislijo naravnega prava o politični ureditvi. Zato se je organski model izkazal za privlačnega političnim filozofom, ker je odražal naravni red stvari; tako je tudi dobil veliko intelektualne in akademske pozornosti. Organska evolucija teži k oblikovanju oligarhičnega režima, ki ima v najboljšem primeru aristokratski priokus, v najslabšem pa je vladavina maloštevilnih nad množico. Cilj je nadzor nad centrom oblasti.

Pogodbene (dogovorni) temelji poudarjajo premišljeno povezovanje ljudi (kot enakih) pri vzpostavljanju države na način, da obnavlja njihovo temeljno enakost in ohrani njihove osnovne pravice. Celo Hobbsova pogodba, in Hobbes je še posebej uporabljal ta pojem, ki vzpostavlja politično strpnost, kjer je oblast v rokah enega suverena vladarja, ohranja to temeljno enakost, čeprav v praksi seveda ni mogla soobstojati s sistemom vladanja, kot ga je zahteval in zagovarjal Hobbes. Politična skupnost, katere izvor je pogodben, izraža svobodno ustavno izbiro in široko udeležbo v ustavnem in političnem oblikovanju. Takšne politične skupnosti so federalne vsaj po svojem značaju (v izvirnem pomenu besede), ne glede na to, ali so ali niso federalne po svoji strukturi. Kot pogodbeni necentralizacija, je takšna politična skupnost matrica, sestavljena iz enakopravnih delov, ki se svo-

bodno povezujejo in ohranjajo svojo integriteto (identiteto), tudi če so povezani v skupno celoto. Takšne politične skupnosti so po opredelitvi republikanske, oblast v njih pa mora biti razpršena med mnogimi centri oziroma različnimi celicami v matrici.

Torej je razumljivo, da je bila v zgodovini človeštva najstarejša oblika teritorialne organizacije oblasti *unitarna država*, ki je bila dolgo časa (z izjemo zveze grških polisov v antiki in zveze-lige srednjeveških mest v Italiji, Nemčiji in na Nizozemskem) tudi edina oblika teritorialne organizacije oblasti na državni ravni. *Sodobna federacija* se pojavi šele na koncu 18. stoletja. Prva federacija so bile Združene države Amerike. Švica, ki je bila edina federalna že pred tem modernim obdobjem, je doživela spremembo od posebne oblike srednjeveške konfederacije v moderno federacijo v 19. stoletju. *Regionalna država* je pojav novejšega časa po 2. svetovni vojni. Vse danes obstoječe države v svetu pripadajo eni od teh treh oblik teritorialne organizacije oblasti. Po razpadu ali propadu številnih federacij jih danes obstaja še okrog dvajset, dve ali tri države so regionalne države v pravem pomenu besede, čeprav se regionalizem, zlasti v Evropi, širi, medtem ko so vse ostale unitarno urejene. Razlogi za uvedbo posameznih oblik teritorialne organizacije oblasti so v vsaki državi različni. Na tem mestu se ne bomo spuščali v pojasnjevanje teh razlogov niti ne bomo poskušali ocenjevati upravičenost uvedbe ene ali druge oblike, še manj pa uspešnosti njihovega delovanja.

Naš prispevek bo skušal pojasniti *teoretični model* teh treh oblik teritorialne organizacije oblasti. Seveda pa velike razlike v ureditvi posameznih držav, v zgodovini in danes, ki so plod posebnosti razvoja in vrste drugih elementov za izoblikovanje organizacije oblasti, onemogočajo, da bi vsaka ureditev posebej povsem ustrezala danemu teoretičnemu modelu.¹ Med posameznimi unitarnimi ali pa federalnimi ureditvami obstajajo tako pogosto v številnih elementih pomembne razlike, ki pa ne vplivajo na osnovne značilnosti modela, na to kar je njihova *differentia specifica* glede na druge modele. Pri razlagi posameznih modelov teh razlik ne bomo upoštevali, vse dokler posamezna ureditev ostaja, navkljub vsem svojim posebnostim, v osnovnih okvirih modela.

Temelji teritorialne organizacije oblasti²

Vsaka država je prekrita z mrežo teritorialnih enot - od občine na dnu, do, v posameznih primerih, federalnih enot pri vrhu. Vse te enote imajo svoj z ustavo določen položaj, vendar pa med njimi obstajajo velike, celo bistvene razlike. Pri tej teritorialni razdelitvi oblasti moramo zato upoštevati *raven* in tudi *vrsto* teritorial-

¹ Poseben problem predstavlja njihovo empirično preverjanje. Če upoštevamo še naravo njihovega delovanja, potem seveda dobimo še več vzorcev (modelov). Pri federacijah so to npr. formalne ali dejanske federacije, unitarne ali decentralizirane, simetrične ali nesimetrične, popolnoma centralizirane ali deloma centralizirane, itd. Gl. več v Marjan Brezovšek (1994, 182-3).

² Eden od začetnikov obravnave teritorialne razdelitve oblasti (A. Maass, *Area and Power: A Theory of Local Government*, Macmillan, 1959) še posebej opozarja, da ta teritorialna razdelitev oblasti ni nič manj vredna od funkcionalne razdelitve oblasti in govori o bistveni pariteti obeh oblik.

ne razdelitve oblasti in na ta način dobimo značilne lastnosti katerega koli sistema odnosov *lokalno-centralno*. Na skrajnih točkah najdemo ali kompletno, lokalno avtonomijo ali popolnoma centralizirano državo; Fesler (1968, 371) zato poudarja možne posledice obeh: "Totalna decentralizacija bi zahtevala odpravo države, medtem ko bi totalna centralizacija ogrožala zmožnosti države za izvajanje njenih funkcij". Seveda ni težko videti, zakaj je oboje resnično: "kompletna" lokalna avtonomija bi praktično onemogočila obstanek države zaradi različnosti interesov; totalna centralizacija pa bi bila verjetno neučinkovita in draga rešitev, če bi se vse odločitve sprejemale v centru, in tudi neprijetna za tistega, o katerem bi na ta način odločali.

Prvo razlikovanje med teritorialnimi enotami se nanaša na njihove funkcije oziroma pooblastila, ki so lahko izvirne ali prenešene. 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 vsakodnevnne oblasti. Takšna zagotovila lokalne avtonomije lahko izvirajo iz nastanka države same ali pa so kasneje enostavno dodana z ustavnimi dopolnili. Razumljivo je, da so izvirne pristojnosti (funkcije) še posebej tesno povezane z nekaterimi oblikami federalizma, vendar pa načeloma veljajo za vse stopnje teritorialne razdelitve oblasti. V praksi pa se z izgubo številnih izvirnih pristojnosti tudi mnoge federacije s centralizacijo približujejo drugemu tipu razdelitve oblasti in izgubljajo svoje posebnosti.³

Devolucija (prenos) oblasti mogoče ni nič manj daljnosežna po svojih učinkih, vendar pa je bistvena razlika v tem, da je to podelitev oblasti s strani centralne (državne) politične avtoritete, tako da je v končni posledici njen obstoj vedno odvisen od nje; teritorialne enote v tem smislu nimajo zagotovljenih pravic oziroma so jim lahko odvzete. Devolucija oblasti pa vključuje dve različni vrsti razdelitve oblasti: dekoncentracijo in decentralizacijo. *Dekoncentracija* oblasti je enostavno delegacija (prenos) avtoritete z ene ravni upravne hierarhije na nižjo, ki je prostorsko oddaljena od centra. Prenos takšne oblasti, ki je možen med različnimi ravni, ne vključuje nujno uporabe večje diskrecijske oblasti: področne službe centralne oblasti so lahko tesno nadzorovane zaradi zagotavljanja državne uniformnosti. Toda, kjer centralna oblast vzpostavlja enotno, enostavno lokalno utemeljeno obliko svojega predstavnštva, so lahko njene pristojnosti odločanja pogosto zelo široke.

V nasprotju z dekoncentracijo oblasti *decentralizacija* predpostavlja določeno obliko samouprave za teritorialne enote in predstavlja subdelitev nacionalne države, segmentarno strukturo z nadzorom segmentov, ki počivajo na lokalnih enotah. Očitno lahko obstajajo različne stopnje decentralizacije; v najmanjši so izvoljeni sveti omejeni na odločanje o drobnih lokalnih zadevah, z malo finančnimi pristojnostmi in dokaj nepomembni v primerjavi s centralno vladnimi področnimi agencijami. Na višji stopnji pa imajo lahko regionalne skupščine nekaj več kot zgolj posvetovalno zastavljena pooblastila pri načrtovanju. Vendar je

³ To je še posebej razvidno v upravnem konceptu "medvladnih odnosov" (intergovernmental relations), ki se v skoraj enotni obliki uporablja v unitarnih in v federalnih državah.

največja stopnja decentralizacije povezana s celotnim obsegom vladne dejavnosti in velika področja lahko uživajo dejansko "avtonomijo" oziroma samoupravo ("home rule"). Tako lahko ugotovimo, da so zahteve močne oblike decentralizacije naslednje:

1. neposredna izvolitev predstavnikov regionalne ali provincijske skupščine;
2. nadzor nad podrejenimi lokalnimi organi uprave (oblasti) na njihovem področju;
3. Provincijska izvršna oblast odgovorna skupščini;
4. področna uprava pod nadzorom eksekutive;
5. pristojnost za finančno dejavnost v regiji (Smith 1985, 32).

Če nobena od teh zadev ni podeljena s strani nacionalne (državne) avtoritete, potem to, kar obstaja, ne more biti kaj več kot posvetovalni organ. Že v primeru izpolnitve ene od teh zahtev, pa obstaja podlaga za učinkovito decentralizacijo. Neposredna izvolitev predstavnikov je najbrž kritična sestavina, kajti z odsotnostjo tega elementa je legitimnost regionalnega ali ustreznega telesa nepopolna; imenovani ali drugače izbrani člani dolgujejo svojo prvotno lojalnost drugje.

V praksi dekoncentracija in decentralizacija oblasti obstajata vzporedno druga z drugo. Lahko se celo križata ali pa tečeta ena mimo druge, če so funkcije obeh vrst razdelitve oblasti popolnoma različne; v tem primeru lokalna področna uprava centralne oblasti ne potrebuje nobenih odnosov niti s strukturo niti s področjem decentraliziranih organov. To vzporednost lahko opišemo kot sistem "dvojne hierarhije". V nasprotnem primeru lahko obstaja skladnost in stik med obema, tako da nimamo samo podobnih prostorskih okvirov za področne službe in decentralizirano oblast, pač pa sta obe hierarhiji lahko povezani (združeni) na eni ali več točkah ("amfibijski tip"). Povezanost se lahko izvaja z enotno, skupno vlogo ali službo in takšna avtoriteta predstavlja oboje - dekoncentracijo in decentralizacijo. Obe vrsti, prepletenost in dvotirnost, prispevata k dvem popolnoma različnim vzorcem lokalnega in regionalnega sistema oblasti. Primerjajmo samo institucijo državno imenovanih provincijskih guvernerjev ali prefektov v francoskih departmajih s popolnim dualizmom, ki je značilen za britanski sistem.

Od razprave o dveh glavnih vrstah prostorske (teritorialne) razdelitve oblasti, izvirne in prenešene ter glavnimi podvrstami, se lahko obrnemo k številu ravni, na katere je lahko oblast razpršena. Tako kot je ureditev na nacionalni (državni) ravni podvržena zapletenim podelitvam, tako je komaj kaj omejitvev za podelitve na teritorialni podlagi. V praksi pa se dejanske delitve nanašajo samo na nekaj različnih ravni, ne da bi vse obstajale v vsaki posamezni državi. Celoten razpon razdelitve oblasti (Hueglin 1987, 442) pa je lahko predstavljen takole:

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

Švica ima npr. zelo enostavno strukturo (dejansko samo 2,3, in 7), medtem ko ima Nemčija (z 1,2,3,5,6 in 7) eno najbolj razvejanih. Mesta imajo pogosto še poseben status, v Nemčiji je mesto Hamburg enota lokalne samouprave in hkrati ena od federalnih enot (držav). Iste enote tudi lahko kombinirajo decentralizacijo in dekoncentracijo. Na najvišji ravni je, kljub vsem posebnostim, še vedno prisotna tudi teritorialna komponenta in nadnacionalna oblika povezovanja lahko zagotavlja podlago za nekakšno obliko federalizma.

Nobene posamične ureditve ne moremo postavljati za vzgled. Širok razpon možnosti pa onemogoča enostavno razvrščanje. Poleg teh praktičnih težav, obstaja še dodaten zaplet, kajti nedvoumna dihotomija centralne in lokalne avtoritete prikriva dejstvo, da so argumenti za centralizacijo pogosto drugačne vrste kot tisti, ki dajejo prednost lokalni samoupravi. V ožjem smislu gre za dilemo o "lokalni demokraciji" versus "centralna učinkovitost". Vendar je demokracija, v smislu ljudskega nadzora in disperzije oblasti, združljiva tako s horizontalno delitvijo oblasti kot tudi s teritorialno razdelitvijo oblasti. Še posebej pomembno pa je, da je mogoče večjo upravno učinkovitost doseči, če se izognemo nepotrebni koncentraciji oblasti v centru. Tako proces uravnoteženja centralno-lokalne oblasti ni nujno rezultat neposrednega konflikta med njima in zato je težko vzpostaviti posebno prostorsko razdelitev oblasti kot model. Ne nazadnje pa je potrebno upoštevati še okvire in pogoje, v katerih deluje funkcionalna delitev oblasti.

3. Glavne značilnosti treh teoretičnih modelov organizacijske oblasti (unitarna država, federacija, regionalna država)

Obstoj mreže teritorialnih enot predstavlja nujnost v sodobni državi. Drugo vprašanje je, koliko in katere enote bodo to, nedvomno pa mora v vseh državah (razen v nekaj mini državah kot so San Marino, Andora, Vatikan ipd.) obstajati vsaj temeljna enota, t.j. občina. V mnogih državah so občine dejansko nastale pred državo, kot skupnosti občanov, živečih v nekem kraju oziroma naselju. Občine so že v srednjem veku imele svoje organe oblasti, ki so opravljali določene, temu času primerne, funkcije. Z organiziranjem sodobne države od konca 18. stoletja, toda predvsem v 19. stoletju, dobivajo občine svoj, s centralnimi (državnimi) predpisi urejen, položaj, obenem pa se v veliki večini držav oblikujejo tudi enote višje, druge stopnje (okraji, province), in tudi tretje stopnje (regija, pokrajina). Občine

sestavljajo enote druge stopnje, te pa v danem primeru enote tretje stopnje. Vse te enote imajo lastne organe s točno določenimi pristojnostmi.

Ratio obstoja takšne teritorialne organizacije oblasti v sodobni državi je dvojen. Prvi je v racionalni razdelitvi funkcijske oblasti prilagojenih prostoru. Razumljivo je, da so funkcije občine povsem različne od funkcij npr. pokrajine. V skladu s tem se mora razlikovati tudi njihov položaj, ustrezati mora značaju funkcije, ki jih opravlja. Drugi razlog je v nujnosti, da se v času prevladovanja demokracije kot oblike političnega sistema zagotovi participacija državljanov pri izvajanju oblasti (če ne drugače pa vsaj z neposrednimi volitvami) na vseh ravneh teritorialne organizacije. S povezovanjem obeh razlogov nastajajo v vseh državah *sistemi lokalne samouprave*, mreža lokalnih organov oblasti različne stopnje, organizirane v enotno piramido (Simeon 1996, 457).

Takšen sistem lokalne samouprave prav iz navedenih razlogov obstaja v vseh državah, ne glede na to ali so unitarno urejene, federalne ali regionalne države. Brez sistema lokalne samouprave ne more biti praktično nobena država. Vendar pa so v *unitarno* urejeni državi enote, ki sestavljajo sistem lokalne samouprave, edine teritorialne enote, medtem ko v federaciji in v regionalni državi temu ni tako. To je temeljna razlika med unitarno urejeno državo in drugima dvema kategorijama. *Federacija* je sestavljena iz določenega števila federalnih enot, ki imajo poseben položaj, kar bomo obravnavali v nadaljevanju, vsaka federalna enota pa ima tudi svoj sistem lokalne samouprave (ne glede na to, ali so ti sistemi identični, kar je redkejši primer, ali pa so različni, kar je v pravih federacijah pogostejši primer). Tudi v *regionalni državi* regije zajemajo enote lokalne samouprave na svojem področju, ker pa nimajo takšnega položaja kot federalne enote, je sistem lokalne samouprave v celotni državi istovrsten.

Unitarna država in lokalna samouprava

V unitarno urejeni državi se mreža teritorialnih enot, z občino na dnu, konča z obstojem enot lokalne samouprave najvišje stopnje na vrhu sistema teh enot, medtem ko v federaciji in regionalni državi temu ni tako. To razlikovanje je bistvenega pomena za pravo naravo unitarne države in s tem posredno tudi za njeno razlikovanje od drugih dveh kategorij držav.

V *unitarni državi* so enote lokalne samouprave tvorbe ustave in zakonov. Z ustavo je določeno, katere kategorije teh enot (občine, okraji, okrožja, province) bodo ustanovljene in praviloma tudi, kako bodo organizirane in s kakšnimi funkcijami bodo *grosso modo* razpolagale. Zakoni pa urejajo teritorialno razdelitev države, kar pomeni, da opredeljujejo obstoj vsake enote posebej in razdeljujejo in podrobno določajo njihove pristojnosti kot tudi pooblastila organov. Ko gre za pristojnosti, je njihova razdelava predmet tudi podzakonskih predpisov, ki jih sprejemajo izvršnoupravni organi.

Obstoj in celotno delovanje sistema lokalne samouprave sta v celoti stvar centralnih (državnih) organov. Kot so ustvarili ta sistem, tako ga lahko tudi spremenijo in v končni posledici tudi ukinejo. Odvisno od sistema lokalne samouprave, za

katerega je v celoti značilna večja ali manjša stopnja avtonomije, lahko posamezne enote razpolagajo z določeno pravico samoorganiziranja (sprejemanju statotov in drugih lokalnih predpisov) in urejanja lastnih (v primerjavi s prenesenimi) pristojnosti. Vendar vse to v okviru predpisov centralnih (državnih) organov in pod njihovim nadzorom.

Zakonska ureditev lokalne samouprave v teh okvirih je nujna, da bi lahko lokalne skupnosti sploh delovale in bi državljani lahko izvajali svojo ustavno pravico do lokalne samouprave. Namen zakonskega urejanja lokalne samouprave torej ni omejevanje, pač pa omogočanje in tudi razvijanje lokalne samouprave na temelju lakoničnih ustavnih določb, ki omogočajo širšo ali ožjo interpretacijo obsega lokalne samouprave (Šmidovnik 1995, 47). Država je torej nad vsemi družbenimi subjekti na svojem območju, vključno z lokalno in vsako drugo samoupravo. Sodobna država obvladuje ves državni teritorij in njena zakonodaja je obvezna za vse družbene subjekte. Zato je razprava o tem, komu gre prednost, državi ali lokalni samoupravi, brezpredmetna.

Temeljna značilnost enot lokalne samouprave je torej v tem, da niso v nobenem primeru konstituens države, da na noben način ne sodelujejo pri oblikovanju njenih centralnih organov (predvsem parlamenta) niti pri sprejemanju njihovih odločitev. (Posamezne kategorije enot, npr. okraj, lahko predstavljajo področja volilnih enot za izvolitev v parlament, vendar pa s tem ne postanejo udeleženske pri oblikovanju parlamenta).

Federacija in federalne enote

V primerjavi z unitarno državo, ki je *enotna*, je federacija *sestavljena* država. Vsako federacijo sestavlja določeno število federalnih enot (njihovo število se v praksi giblje med dve in petdeset). Poleg te osnovne značilnosti ima federacija kot oblika teritorialnega organiziranja še vrsto drugih elementov. Predvsem pa je pomembno, da se federalne enote po svojem položaju bistveno razlikujejo od enot lokalne samouprave, tudi tistih najvišje stopnje (pokrajin, regij, razen kjer niso regije istočasno federalne enote, kot npr. v Nemčiji), pa tudi navkljub veliki stopnji decentralizacije v posameznih državah.

Gre za *samostojnost* položaja federalnih enot. Čeprav se v vrsti federacij federalne enote imenujejo države, pa vendarle niso prave države, saj ne razpolagajo s polno suverenostjo in s tem tudi ne z neodvisnostjo, ki je imanentna državi. Vendar pa v vsakem primeru lahko govorimo o določeni stopnji njihove samostojnosti. Osnovna razlika med neodvisnostjo in samostojnostjo je v tem, da je neodvisnost pravno neomejena, medtem ko se samostojnost vedno giblje v določenih pravno urejenih okvirih.

Samostojnost federalnih enot, s kakršno ne razpolagajo enote lokalne samouprave, je v tem, da je omejena izključno z ustavo federacije (zvezno ustavo). S to ustavo je opredeljen položaj federalnih enot, njihove pravice in dolžnosti ter njihove pristojnosti. Pri tem je bistveno, da pri spremembah ustave, tudi tistih, ki se nanašajo na položaj federalnih enot, sodelujejo tudi same federalne enote. To je

bistvena razlika glede na enote lokalne samouprave, zato si jo bomo natančneje ogledali.

Samostojnost federalnih enot je razvidna tudi v njihovi pravici do sprejetja lastne ustave (s to pravico izjemoma ne razpolagajo federalne enote v Indiji). Enote lokalne samouprave nikjer nimajo pravice do sprejemanja svoje ustave, njihov osnovni konstitutivni akt se praviloma imenuje statut. Ustave federalnih enot imajo v vse značilnosti ustave kot najvišje kategorije splošnih aktov, vendar z omejitvijo, da ne smejo vsebovati nič nasprotnega z ustavo federacije. Ustave federalnih enot so v okviru njihovega sistema splošnih aktov najvišji akti, s katerimi morajo biti usklajeni vsi drugi akti v federalni enoti, obenem pa morajo biti tudi v skladu z zvezno ustavo. To so posebne kategorije aktov, ki se sicer imenujejo ustave, vendar v bistvu predstavljajo ustave druge vrste.

Ustave federalnih enot so osnovni izraz pravice do samoorganiziranja federalnih enot, s katero te razpolagajo v vseh federacijah (z izjemo Indije). Širina te pravice je različna, kar je odvisno v največji meri od pogojev, ki jih za organiziranje oblasti federalnih enot postavlja zvezna ustava, vendar pa tudi od zamisli ustavotvorcev federalnih enot, ki določijo, koliko svobode organiziranja dopustiti. V vsakem primeru imajo federalne enote takšno strukturo oblasti, ki je podobna sami federaciji - s parlamentom, vlado, organi uprave, sodstvom in podobno, kar jim daje značaj državnosti. V skladu s tem imajo te enote lastno zakonodajo in sistem pravnih predpisov, ki sta del enotnega sistema pravnih predpisov v celotni federaciji. Prav tako so tudi sistemi organov državne uprave in sodstva, na različen način sicer, vertikalno povezani z ustreznim sistemom federacije.

O samostojnosti federalnih enot priča tudi obseg njihovih pristojnosti, ki je določen z zvezno ustavo (Elazar 1987, 15). S to ustavo je izpeljana razdelitev pristojnosti med zveznimi organi in organi federalnih enot, pri čemer so uporabljene različne tehnike, vendar prevladuje uporaba t.i. predpostavke pristojnosti v korist federalnih enot. Obseg in kvaliteta pristojnosti, ki so z zvezno ustavo prepuščena federalnim enotam, veliko povesta o širini uporabe federalnega načela. V vsakem primeru pa federalne enote ne morejo biti brez vseh pristojnosti, glede na to, da je razdelitev pristojnosti pravi ratio oblikovanja federacije: odvzem vseh pristojnosti federalnih enot bi pomenil spremembo federalne ureditve v unitarno. In tu je pomembno ponoviti, da do prerazdelitve pristojnosti, ali konkretno do zmanjšanja obsega pristojnosti federalnih enot, ne more priti brez njihovega sodelovanja v odločanju, ki je izpeljan na poseben način.

Vse razlike med federacijo in unitarno državo so neposredno ali posredno posledica dejstva, da so federalne enote v primerjavi z enotami lokalne samouprave konstituens zvezne države, z zagotovljeno zastopanostjo v zveznem parlamentu. S tega vidika so federalne enote udeleženke v procesu sprejemanja in spreminjanja zvezne ustave in zakonov. Glede na to, da je en dom zveznega parlamenta sestavljen iz predstavnikov federalnih enot in je za sprejemanje odločitev, ki se nanašajo na ustavo in zakone, vedno potrebno soglasje tudi tega doma, imajo federalne enote na ta način posredno zagotovljeno upoštevanje njihove volje pri odločanju zveznega parlamenta. Ko gre za spremembe ustave, je udeležba fede-

ralnih enot lahko tudi neposredna (v nekaterih federacijah mora določeno število teh enot dati soglasje za spremembo sprejeto v parlamentu).

Regionalna država in regije

Unitarno urejena država in federacija sta dve obliki teritorialne organizacije oblasti, ki se teoretično dokaj jasno razlikujeta. Vendar pa v praktičnem življenju prihaja do določenega približevanja, konvergence teh dveh oblik. V unitarnih državah se krepijo procesi decentralizacije, razširjanja avtonomije enot lokalne samouprave, kar je še posebej izrazito pri razširjanju pristojnosti enot (najvišje stopnje. V federacijah pa se uveljavlja postopoma prerazdelitev pristojnosti v prid centralnih organov in na račun organov federalnih enot. Tako se obe obliki teritorialne organizacije oblasti približujeta črti, ki ju deli, vendar je ne prestopita, tako da ostajata vsaka za sebe v okvirih teoretičnega modela.

V zadnjih desetletjih pa se je pojavila še tretja oblika teritorialne organizacije oblasti, to je t.i. *regionalna država*, ki je "nekaj vmes", med unitarno državo in federacijo in se v znanosti imenuje "*tertium genus*".

V določenem številu držav, npr. v Franciji, Veliki Britaniji, Nemčiji, Švedski in drugje, so v zadnjih desetletjih uvedli kot posebno kategorijo teritorialnih enot, višjih oziroma širših od najvišjih enot lokalne samouprave, *regije*. Njih uvedbo upravičujejo s potrebo po prilagodevanju opravljanja posameznih služb (v Franciji so bile regije sploh najprej uvedene kot javni zavodi, v Veliki Britaniji pa kot planske regije, ki so dekoncentrirane enote države) na večjih področjih kot so obstoječe enote lokalne samouprave najvišje stopnje. Vendar pa s samo uvedbo takšnih regij ni prišlo tudi do oblikovanja regionalne države, ker z njimi ni bil spremenjen značaj oziroma narava unitarne države (Smith 1985, 31).

Prava regionalna država je bila oblikovana najprej v Italiji z Ustavo iz 1949. leta, potem pa tri desetletja kasneje (1978) v Španiji. Ta je tudi služila za izgradnjo teoretičnega modela regionalne države (Diaz 1981, 195). Še pred sprejetjem nove ustave je morala priznati določeno avtonomijo, sicer bolj formalno kot vsebinsko, Kataloniji, ki je vztrajala na svojih avtonomističnih tradicijah, nato pa tudi baskovskim deželam, ki so vseskozi uveljavljale separatistične težnje. Po sprejetju ustave je bilo v Španiji ustanovljenih 17 avtonomnih skupnosti. To so regijske skupnosti z lastnimi, neposredno izvoljenimi parlamenti, z lastnimi vladami in 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 država,⁴ potem ko je bila pol tisočletja izrazito centralistično urejena.

⁴ To je posebna oblika t.i. foralističnega federalizma, kjer so odnosi med nacionalno vlado in sestavnimi deli utemeljeni na mreži bilateralnih sporazumov, vsak oblikovan posebej za vsako konstitutivno politično skupnost. Pojem je izveden iz španskega izraza *fuero*, ki označuje pogajalsko-pogodbene sporazume med kraljem in provincami v srednjeveški Španiji.

Regionalna država je (bila) uvedena tam, kjer se pojavljajo pomembni razlogi zgodovinske, etnične, jezikovne, geografske, gospodarske in druge narave, ki zahtevajo, da se posameznim regijam v državi prizna poseben položaj (nad položajem enot lokalne samouprave najvišje stopnje, vendar pod položajem federalnih enot), kar seveda vpliva na organizacijo državne oblasti v celoti. Vendar pa regionalizem ni (bil) postavljen kot doktrina, vzporedno z drugimi "izmi", pač pa je (bil) izraz dveh popolnoma različnih vrst sil, ki sta se srečali na regionalni ravni: ena, ki je zahtevala večjo decentralizacijo in razširitev lokalne avtonomije navzgor in druga, ki se je zavzemala za decentralizacijo mehanizma centralne oblasti, ne samo zaradi vsakodnevnega upravljanja, pač pa tudi načrtovanja. Ti dve ločeni sili, demokracija in uprava, pa seveda nista popolnoma ločeni druga od druge.

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 in kohezivnost delov, od federalne pa ohranitev različnosti posameznih regij in možnosti avtonomnega organiziranja. Izogiba se koncentraciji oblasti izključno v centru, obenem pa blaži tudi immanentne pomanjkljivosti federalizma kot zapletenega, dragega in neučinkovitega mehanizma.

Regionalna država, ki se nahaja nekje vmes med unitarno državo in federacijo, je lahko glede na svoje osnovne značilnosti bližje eni ali drugi obliki teritorialne organizacije oblasti, kar je odvisno od treh skupin elementov. Prvo tvorijo položaj in organizacija regij, drugo njihova udeležba v organizaciji in delovanju centralnih organov, in tretjo odnosi med tema dvema ravnema oblastmi.

Regije nikakor ne bi mogle imeti elementov državnosti, kakršne najdemo v primeru federalnih enot. Regije ne morejo razpolagati z ustavotvorno oblastjo niti imeti tako velike pravice do samoorganiziranja, kot je značilna za federalne enote. Druga obvezna značilnost regij pa je, da imajo lastne izvoljene organe (regionalno skupščino, regionalno vlado), pri čemer je samostojnost njihovega položaja odvisna tudi od tega, ali v regiji obstajajo organi centralne oblasti s posebnimi pooblastili za delo in akte regionalnih organov. Razmerje elementov unitarne in federalne ureditve je v položaju regij v največji meri odvisno od širine pristojnosti regij, določenih z ustavo. V tem smislu bi morala biti regijam dodeljena vrsta pristojnosti, ki so podobne tistim, s katerimi razpolagajo federalne enote v federacijah z racionalno izpeljano razdelitvijo pristojnosti. Regije vedno razpolagajo z normativnimi pooblastili, ki so lahko ožja ali širša, kot tudi s pristojnostmi na izvršno-upravnem področju. Regijam mora biti tudi zagotovljena določena stopnja finančne avtonomije, predvsem pravica do lastnih prihodkov.

Od oblik sodelovanja regij pri organizaciji centralnega parlamenta je odvisno, ali bo imela regionalna država lastnosti, ki so bližje unitarni ali federalni državi. V okviru dvodomnega parlamenta morajo regije na določen način sodelovati pri oblikovanju zgornjega doma bodisi skupaj z drugimi subjekti bodisi same, kar nedvomno krepi njihov položaj in naravo.

In končno, pomembni so tudi odnosi med državo in regijami. Ti odnosi morajo biti vsekakor postavljeni hierarhično, tako na zakonodajnem kot na izvršno-upravnem področju. Nadzor ustavnosti in zakonitosti regionalnih predpisov mora opravljati ustavno sodišče, delo regionalnih organov uprave pa mora biti podvrženo nadzoru organov državne uprave, s pravico zavrnitve oziroma odprave nezakonitih aktov. Odnos med državo in regijami zajema tudi možnost nudenja finančne pomoči manj razvitim regijam.

Sklep

Iz analize navedenih elementov lahko sklepamo, da imajo regije dvostransko naravo. Po eni strani imajo regije vrsto lastnosti, ki so značilne za teritorialne enote najvišje stopnje v klasični unitarni državi, v kateri je izpeljana široka decentralizacija; regije uživajo znatno avtonomijo, široko pravico do samoorganiziranja, številne in pomembne pristojnosti in vse to praviloma v večji stopnji od teh enot. Vendar pa regije, tako kot enote lokalne samouprave, nimajo tiste stopnje samostojnosti, s katero razpolagajo federalne enote (pravico do sprejemanja ustave, lastno zakonodajo, sistem organov za vse tri veje oblasti, vrsto kvazidržavnih funkcij idr.). Vsekakor je položaj regij bližji položaju teritorialnih enot najvišje stopnje v okviru unitarne države, kot pa položaju federalnih enot v okviru federacije.

Vendar pa se regije podobno kot federalne enote, pojavljajo kot udeleženci v procesu izvajanja centralne oblasti, kar ne velja za teritorialne enote, tudi tiste najvišje stopnje, v unitarni državi. Njihovo sodelovanje zajema zastopanost regij v enem domu centralnega parlamenta. S tem so udeleženske pri izvrševanju ustavotvorne in zakonodajne oblasti, vendar samo posredno preko svojih predstavnikov, ne pa tudi neposredno kot federalne enote v vrsti federacij.

Glede na opisani položaj regij, regionalna država vsebuje elemente tako unitarno urejene države kot federacije. Tako je zares nekaj vmes. Nedvomno si regionalna država, ki je pojav našega časa in ji glede na njene prednosti pripada tudi prihodnost, zasluži nadaljnjo teoretično obdelavo. Regije se neposredno povezujejo z globalnim gospodarstvom, po drugi strani pa so zagotovilo uveljavljanja teritorialne identitete in v tej dvojnosti je njihova prihodnost.

LITERATURA:

- Boddy, Martin. 1983. Central-local government relations: theory and practice. *Political Geography Quarterly* 2 (2), April, 119-138.
- Breton, Albert. 1990. Centralization, Decentralization, and Intergovernmental Competition, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Kingston.
- Brezovšek, Marjan. 1994. Federalizem in decentralizacija (Politološki vidiki položaja in vloge federalnih enot), Karantanija, Ljubljana.
- Cameron, Rob. 1990. Decentralization: a framework for analysis. *Politikon* 17 (1), June, 39-50.
- Clark, Gordon L. 1984. A theory of local autonomy. *Annals of the Association of American Geographers* 74 (2), June, 195-208.

- Diaz Lopez, Cesar Enrique. 1981. The State of the Autonomic process in Spain. *Publius* 11 (3-4), 193-217.
- Duchaccek, Ivo D. 1986. *The Territorial Dimension of Politics Within, Among and Across Nations*, Westview Press; Boulden and London.
- Elazar, Daniel J. 1987. *Exploring Federalism*, Tuscaloosa: The University of Alabama Press.
- Gibbins, Roger. 1982. *Regionalism: Territorial Politics in Canada and the United States*, Toronto, Butterworth.
- Gottman, Jean (ed.). 1980. *Centre and periphery: Spatial Variation in Politics*, Beverly Hills, Calif.: Sage.
- Hebbert, M., Machin, H. (eds.). 1984. *Regionalisation in France, Italy and Spain*, London, London School of Economics.
- Hueglin, Thomas O. 1986. Regionalism in Western Europe :conceptual problems of a new political perspective. *Comparative Politics* 18 (4), July, 439-458.
- Jalbert, Lizette. 1980. Regionalisme et crise de l'Etat. *Sociologie et Societies* 12 (2), oct., 65-73.
- Lemieux, Vincent; Turgeon, Jean. 1980. La decentralisation: une analyse structurale. *Canadian Journal of Political Science* 13 (4), December, 691-710.
- Leonardi, Robert, Nanetti, Rafaella Y., Putnam, Robert D. 1981. Devolution as a political process: the case of Italy. *Publius* 11 (1), Winter, 95-117.
- Maass, Arthur. 1959. *Area and Power: A Theory of Local Government*, Glencoe, Free Press.
- Ma Valles, Joseph; Cuchillo Foix, Montserrat. 1988. Decentralization in Spain: a review. *European Journal of Political Research* 16 (4), July, 395-407.
- McBeath, Gerald A., Helms, Andra R.C. 1983. Alternative routes to autonomy in federal and quasi-federal systems. *Publius* 13 (4), Fall, 21-41.
- Morgan, Roger. 1986. *Regionalism in European Politics*, London, Policy Studies Institute.
- Newhouse, John. 1997. Europe's Rising Regionalism, *Foreign Affairs*, Jan./Febr.. Let. 76, št. 1, 67-84.
- Smith, Gordon. 1989. *Politics in Western Europe*, Gower House, Aldershot.
- Šmidovnik, Janez. 1995. *Lokalna samouprava, Cankarjeva založba, Ljubljana*.
- Ostrom, Vincent. 1976. The contemporary debata over centralization and decentralization. *Publius* 6 (4), Fall, 21-32.
- Pennock, J. Roland. 1959. Federal and unitary government - disharmony and frustration, *Behavioral Science* 4, 147-57.
- Perumal, C.A. 1987. Regionalism and political development. *Indian Journal of Political Science* 48 (1), Januar-march, 1-11.
- Picard, Louis A., Zariski, Raphael. 1987. *Subnational Politics in the 1980's: Organization, Reorganization and Economic Development*, New York: Praeger Publishers.
- Preteceille, Edmond. 1988. Decentralisation intrance: new citizenship or restructuring hegeony? *European Journal of Political Research* 16 (4), July, 409-424.
- Rai, Haridwar, Kumar, Vijay. 1986. Regional tension: The national predicament. *Administrative Change* 14 (1-2), July 86-June 87, 107-112.
- Rokkan, S., Urwin, D. (eds.). 1982. *The Politics of Territorial Identity: Studies in European Regionalism*, London.
- Rose, Richard, Urwin, Derek W. *Regional Differentiation and Political Uniy in Western Nations*, London: Sage.
- Seiler, Daniels-Louis. 1989. Centralisation et decentralisation en Europe de l'Quest: esquisse d'une problematique. *Res publica* 31 (1), 23-34.
- Sharpe, I.J. 1979. *Decentralist Trends in Western Democracies*. Beverly Hills, California, Sage.
- Sharpe, I.J. 1987. *The West European State: The Territorial Dimension*. *West European Politics* 10 (4), October, 148-167.

- Sharpe, I.J. 1988. The growth and decentralization of the modern democratic state. *European Journal of Political Research* 16 (4), July, 365-380.
- Simeon, Richard. 1986. Considerations on centralization and decentralization. *Canadian Public Administration* 29 (3), Fall, 445-461.
- Slater, David. 1989. Territorial power and the peripheral state: The issue of decentralization. *Development and Change* 20 (3), July, 501-531.
- Smith, Brian C. 1985. *Decentralisation, The territorial dimension of the state*. George Allen & Unwin, London 1985.
- Starck, Christian - *L'autonomie de gestion des collectivites territoriales et des autres personnes morales du droit public dans le cadre du federalisme allemand*. *Revue francaise de Droit administratif* 5 (1), jan.-fev., 93-104.
- Tarrow, Sidney, Katzenstein, Peter J., Graziano, Luigi (eds.). 1978. *Territorial Politics in Industrial Nations*, New York: Praeger.
- Taylor, Marilyn. 1986. Decentralization: current trend and issues, *Community Development Journal* 21 (2), april, 84-87.
- Taylor, P. J. 1985. *Political geography: World Economy, Nation-State and Locality*, Longman, London and New York.
- Thomas, Robert D., Marando, Vincent L. 1981. Local governmental reform and territorial democracy: *Publius* 11 (1), Winter, 49-63.
- Torgovnik, Efraim. 1977. Local policy determinants in a centrist system. *Publius* 7 (2), Spring, 61-84.
- Tornaritis, Criton G. 1979. *Federalism and Regionalism in the Contemporary World*, manuscript, Beograd.
- Wolman, Harold. 1988. Understanding recent trends in central-local relations: Centralisation in Great Britain and decentralisation in the United State. *European Journal of Political Research* 16 (4), July, 425-453.
- Zariski, Raphael. 1985. Approaches to the problem of local autonomy: The lessons of Italian regional devolution. *West European Politics* 8 (3), July, 64-81.