

# Francija: od centralizma k regionalizaciji in decentralizaciji

UDK: 353(44):342.25

Aleksander Korasa

## IZVLEČEK

**Francija je bila do nedavnega med najbolj centraliziranimi državami v Evropi. Toda v zadnjih petindvajsetih letih je naredila temeljite spremembe v smeri regionalizacije in decentralizacije. Glavne razloge za centralizacijo lahko najdemo v zgodovini francoske države. Tak sistem je bil dolgo časa učinkovit, toda kasneje se je izkazal kot ovira za nadaljnji gospodarski in družbeni razvoj. Glavne decentralizacijske reforme v Franciji so izvedli s sprejetjem decentralizacijskih zakonov v letih 1982 in 1983. Uvedli so regijo kot vmesno raven odločanja med departmajem in centralno državo ter splošne volitve za organe odločanja v regijah in departmajih. Francija je nadaljevala z decentralizacijskimi reformami in leta 2003 tudi v ustavi navedla, da je decentralizirana država. V Franciji obstajajo posebne oblike lokalnih skupnosti kot so skupnosti občin, urbane skupnosti in skupnosti aglomeracij.**

*Ključne besede: Francija, regionalizacija, decentralizacija, regije, departmaji, občine, medobčinsko sodelovanje*

## 1. Uvod

Regionalizacija je pojem, ki se v splošnem razume kot oblikovanje nove ravni v teritorialni organizaciji države. Regionalizacija pomeni delovanje držav, ki oblikujejo regije. Regije so lahko skupnost človeških kulturnih, jezikovnih, socialnih, ekonomskih ali drugih lastnosti, ki jih oblikujejo v politično telo z večjo ali manjšo avtonomijo v okviru države. Regije zavzemajo vmesni položaj med državo in lokalnimi skupnostmi. Države prenašajo na regije del svojih pristojnosti. Z njimi potem lažje upravljajo svoje ozemlje ter pospešujejo njegov razvoj. Regionalizacija je proces v katerem se državna oblast prenaša navzdol, najprej na regije, potem pa še na nižje lokalne skupnosti (Šmidovnik, 1995, str. 98 - 101).

Pri izvajanju oblasti obstaja v državah več ravni: državna, regionalna in lokalna. Pri poverjanju nalog tem ravnam je v sodobnih evropskih državah uveljavljeno načelo subsidiarnosti, ki pomeni decentralizacijo javnih zadev oziroma pristojnosti na najprimernejšo raven. Višjim ravnam prepušča le tista opravila, ki jih lahko bolje in uspešneje opravijo. V središču pozornosti pa je državljan s svojimi pravicami, svoboščinami in potrebami (Vlaj, 2004, str. 5).

Francija je dokaj pozno stopila na pot regionalizacije, ker je imela močno centraliziran model organizacije države. Francoski model enotno organizirane centralne države je dolgo časa ponujal odlične rešitve pri upravljanju države in njenih sestavnih delov. Ta model se je izkazal kot izjemno učinkovit, francoska uprava pa je bila in je tudi še danes pojem dobre državne uprave. Francoski ali celo Napoleonov model, ki uteleša republikansko vizijo naroda države in je bil zgrajen na jakobinski zamisli ene in nedeljive republike, so prevzele tudi mnoge druge evropske države kot so Portugalska, Španija, Italije, Grčija, pa tudi Nizozemska, Finska in številne druge države, četudi so ga pozneje še spremenile.

Pretirano centraliziran sistem pa se je od srede prejšnjega stoletja izkazal kot ovira za hitrejši gospodarski razvoj družbe in demokracije. Regionalne in lokalne ravni so postajale v Evropi vse pomembnejše, razvoja države in enakomernega gospodarskega razvoja vseh predelov države ni bilo mogoče voditi po starih načelih od zgoraj navzdol. Treba je bilo stopiti na pot temeljitih sprememb.

## **2. Vzroki za centralizem**

Pri razlagi, zakaj je bila Francija centralizirana država, je temeljnega pomena poznavanje zgodovine francoske države. Francija ni bila nikoli skupnost posameznih dežel, tako kot sta to bili Nemčija in Italija. Ti dve deželi sta obstajali v centralistični obliki komaj kakšnih sto let, zato sta veliko lažje stopili na pot decentralizacije. Francija pa takih izkušenj ni imela.

Francosko kraljestvo je doživelo svoj vrhunec od konca 16. do konca 18. stoletja pod vladavino Burbonov. Francija je utrdila ozemlje do Pirenejev in sredi 17. stoletja dosegla mir s Španijo in s tem utrdila svoje naravne meje. Pod Ludvikom XIII. je kardinal Richelieu zgradil neomejeno kraljevo moč. Sončni kralj Ludvik XIV. je napravil Francijo za vodilno silo v Evropi, prav tako pa je privedel kraljevi absolutizem do vrhunca. Znan je njegov stavek: L'état - c'est

moi (Država sem jaz.). V eni osebi uteleša popolno moč centralistične države in postane tako simbol centralizma in absolutizma. Francija je zgradila kolonialne posesti v Louisiani in Kanadi, nato pa je z nakupom pridobila še Kozziko. Gospodarsko propadanje ter prevelik centralizem in absolutizem pod Ludvikom XV. in Ludvikom XVI. sta poglobila krizo, ki je privedla do francoske revolucije 1789. Nastala je prva francoska republika, ki jo je uničil Napoleon Bonaparte leta 1799. Ta je kot prvi konzul vpeljal vojaško diktaturo ter leta 1804 uvedel prvo cesarstvo. Ko je bil leta 1814 Napoleon premagan, je bila obnovljena francoska kraljevina pod vodstvom Ludvika XVIII. Leta 1848 je prišlo do prevrata, oblast so prevzeli meščanski sloji in ustanovili so drugo republiko. Leta 1852 se je Napoleonov nečak Louis Bonaparte oklical za cesarja, Napoleona III. Nato je leta 1871 prišla Pariška komuna, a jo je francosko meščanstvo še v istem letu odpravilo in razglasilo tretjo republiko. Francija je izgubila Alzacijo in Lotaringijo, po drugi strani pa je gradila kolonialno imperij v Afriki, na Indokitajskem in na nekaterih čezmorskih otokih (Leksikon Cankarjeve založbe, 1994, str. 285 - 286).

Po prvi svetovni vojni je Francija z versajskim mirom dobila nazaj Alzacijo in Lotaringijo in povečala svojo kolonialno posest. Postala je vodilna sila na evropski celini. Francijo so leta 1940 napadli Nemci in samo njen del je obstajal kot vichyska Francija. Po vojni se je Francija obnovila in je dobila leta 1946 skupaj s Francosko unijo novo ustavo. S tem je nastala četrta republika. Ta je bila nestabilna, Francija je izgubljala kolonije. Leta 1953 je izgubila vojno na Indokitajskem. Najbolj boleča izguba za Francijo pa je bila alžirska vojna in leta 1958 so na vlado spet poklicali generala de Gaulla. Tedaj je bila z referendumom sprejeta nova ustava in s tem ustanovljena peta republika. V njej je dobil predsednik republike velika pooblastila. Leta 1962 je Francija priznala neodvisnost Alžirije, katere severni del je bil do tedaj del francoske države. To je bila za Francoze velika izguba. Peta republika pa se je pokazala za zelo trdno in Francija je ohranila predsedniški oziroma polpredsedniški sistem vse do danes.

Že pred revolucijo se je Francija lahko pohvalila z učinkovito javno upravo, katere deli so se ohranili celo do današnjih dni. Država je bila absolutistična, odločitve so se sprejemale v Parizu, toda imeli so učinkovito uradništvo, v precejšni meri državno kontrolirano gospodarstvo, dobro organizirano vojsko ter centralizirano cesto omrežje, tedaj najboljše na svetu. Po drugi strani pa sta bila v Franciji v veljavi dva različna pravna sistema, lokalne oblasti pa so obstajale v

zelo različnih oblikah, z različnimi pooblastili. Obstajali so celo različni merski sistemi. Država je bila razdeljena v province, ki so bile lahko zelo majhne, druge pa zelo velike. Nekatere od njih so imele tudi svoje skupščine in pravice pobirati davke. Občine pa so bile med sabo še veliko bolj različne, z različnimi oblikami, pa tudi imeni. Revolucija je nato pometla s to fevdalno različnostjo, toda nadaljevala je avtoritarno tradicijo (Loughlin, 2004, str. 186 - 187).

Francoska revolucija je želela mnoge zadeve poenotiti in to je uresničila na številnih področjih. Določila je take meje departmajev, da so bili vsi približno enako veliki. Tudi Napoleon je zadeve glede poenotenja samo še stopnjeval med drugim tudi z imenovanjem prefektov, ki so imeli tako rekoč vlogo guvernerja v departmajih.

Če pogledamo zgodovino Francije, je več zadev kot drugod določala država. V skladu z republikansko tradicijo so bile vse oblike oblasti racionalno zastavljene in sicer v takem smislu, da je pravzaprav država določala družbo. V obdobju tretje republike je država uvedla brezplačno obvezno izobraževanje za vse in to seveda tudi v enem jeziku, francoskem. Kot posledica je narod ali nacija postal sinonim za prebivalstvo. Država je oblikovala narod in narod je vključen v republiko. Republika predstavlja jedro francoske demokracije, ki se izraža v sekularizmu, enakosti in predstavniški demokraciji (Loughlin, 1999, str. 134 - 135).

### **3. Temeljne reforme v smeri decentralizacije**

Francija je bila v petdesetih in šestdesetih letih prejšnjega stoletja tako centralizirana, razlike med centrom in ostalo Francijo pa tako kričeče, da se je v političnih in vplivnih krogih v franciji pojavilo reklo »Paris et le désert français« (Pariz in francoska puščava). Francozi so se zavedeli pretirane centralizacije. Pojavila se je potreba po osnovanju regionalne politike planiranja. Temelje za pot v smeri decentralizacije je nudila že ustava iz leta 1958, ki pravi, da lokalne skupnosti prosto upravljajo same s sabo. Toda prefekt je imel še vedno pomemben status, imel je nalogo urejati in ne usklajevati. To še ni bila prava decentralizacija, ta proces so imenovali dekoncentracija (Loughlin, 2004, str. 201 - 202).

Strateški preobrat in korenite reforme v smeri decentralizacije in regionalizacije je Francija naredila v začetku osemdesetih let. Glavni namen reform je bil

približati državljanom centre odločanja ob upoštevanju novih družbenih potreb, ki se izražajo lokalno, ter skrbi za identiteto lokalnih skupnosti, pripraviti izvoljene organe k odgovornosti in jim dati nove pristojnosti. Napraviti je bilo treba lokalno upravo učinkovito, tudi zato, ker je bližje tistim, ki sprejemajo odločitve. Obstajala je potreba po razvojnih pobudah na lokalni ravni, ker je dobro gospodarjenje potrebno na nacionalni ravni, še bolj pa se pokaže učinkovito na lokalni ravni. Francija je sprejela zakonodajo na tem področju v marcu 1982 ter v januarju in juliju 1983. Prvi zakoni se tičejo splošnih pravil decentralizacije, drugi pa delitve pristojnosti (Maus, 1997, str 133 - 136).

Leta 1982 so z zakonom o pravicah in svoboščinah občin, departmajev in regij uvedli prenos oblasti in ukinili nadzor države nad delovanjem lokalnih oblasti. V departmajih so prenesli izvršilno oblast s prefekta, ki je bil glasnik države, na predsednika generalnega sveta. Vzpostavili so regijo kot teritorialno skupnost, ki jo vodi izvoljena skupščina ter prenesli pristojnosti od prefekta regije na predsednika regionalnega sveta. Z države so na nižje ravni prenesli številne finančne pristojnosti, ustanovili so regionalno računsko zbornico. Leta 1982 so sprejeli tudi zakone o volitvah v občine, ki imajo več kot 3500 prebivalcev in zanje uvedli kombiniran volilni sistem. V tem letu so prav tako sprejeli zakon, ki spreminja upravo Pariza, Lyona in Marseilla. Leta 1983 so z zakonom uvedli prerazporeditev pristojnosti med občinami in departmaji ter med regijami in državo na vseh družbenih področjih. Občine so dobile pristojnosti na področju urbanizma, departmaji na področju šolskega transporta, socialnih dejavnosti, zdravja in okolja. Regije so dobile pristojnosti na področju planiranja in lastnega upravljanja. Za vse nove pristojnosti so dobile vse ravni pomoč v sredstvih in osebju (Bernard, 2001, str. 37 - 43 in Mény, 1998, str. 109 - 112).

Leta 1984 so predstavili posebne uredbe za delovanje teritorialnih javnih služb. Leta 1986 so bile prve neposredne volitve v regionalne svete. Zakon iz leta 1992 postavi temelje za teritorialno upravo. Podpira sodelovanje med občinami in regijami z ustanovitvijo skupnosti občin in skupnosti mest ter krepil lokalno demokracijo s posvetovalno vlogo referendumov. Z zakonom so leta 1995 potrdili vlogo regij pri prostorskem urejanju in trajnostnem razvoju. Zakon iz leta 1999 je poenostavil sodelovanje med občinami, ukinil je skupnost mest in skupnost okrožij in vzpostavil skupnosti aglomeracij za mesta nad 50000 prebivalcev ter občinami nad 15000 prebivalcev. Zakon je tudi omogočal oblikovanje finančnih spodbud za skupna občinska telesa. Zakon iz leta 2000 je dal čezmorskim departmajem pravico, da se različno razvijajo in organizirajo

lokalne referendumne o organiziranju svojih ustanov in prerazporeditvi oblasti med državo in lokalnimi skupnostmi. Zakon iz leta 2002 predvideva orodja za participativno demokracijo ter daje novo moč lokalnim oblastem, posebno regijam.

Zakon iz marca 2003 obravnava decentralizirano organizacijo francoske republike. Če je bilo prej navedeno: »Francija je unitarna država«, so sedaj v prvem členu ustave to spremenili, tako da se glasi: »Francija je decentralizirano organizirana država«. S tem se tudi uradno odmakne od centralizirane ureditve. Uzakonjeni so principi devolucije in finančne samostojnosti lokalnih oblasti. Lokalne skupnosti zakon preimenuje v teritorialne skupnosti. Te so poklicane izvajati celovite odločitve, ki se lažje uresničujejo na njihovem področju, z njimi pa upravljajo izvoljeni sveti. Nobena skupnost ne sme izvajati skrbstva nad drugo. Zakon tudi določa, kdaj imajo volilci pravico do referenduma in da lahko oblikujejo interesne skupnosti. Teritorialne skupnosti uživajo vse vire, ki so jim na voljo po zakonu, od katerih so glavni vir davki in drugi viri. Prenos oblasti od države na teritorialne skupnosti spremlja tudi prenos sredstev, ki so potrebna za uresničevanje nalog. Zakon ureja še položaj čezmorskih skupnosti, ki uživajo polno avtonomijo. Vsaka sprememba, ki se tiče položaja te skupnosti, se lahko uveljavi samo s pristankom volivcev teh skupnosti. Čezmorske skupnosti imajo svoj statut, ki ureja njihove zadeve ter njihov položaj v okviru francoske republike (Loi constitutionnelle, 2003, str. 1 - 7). Julija 2004 so sprejeli zakon o finančni avtonomiji teritorialnih skupnosti. Skupnosti prosto razpolagajo s sredstvi, ki so namenjena za izvajanje njihovih nalog. Zakon določa vrste in vire sredstev, ki se zbirajo na lokalni ravni. Sredstva se še povečujejo za izvajanje nekaterih nalog in dejavnosti v povezavah med skupnostmi (Loi organique, 2004, str. 1 - 3).

#### **4. Razvoj regij**

Ker je regija novejša oblika teritorialnih skupnosti, je zanimivo pregledati, kako so regije v Franciji postopno uvajali vse do njihove polne uveljavitve. Departma je bil dolgo časa predmet kritike. Departmaji naj bi imeli velike pristojnosti na ekonomskem in socialnem področju. Treba je bilo napraviti skupnost, ki bi bila vmes med departmajem in državo in bi zato nakatere funkcije bolje opravljala. In to naj bi bila regija. Leta 1955 so z dekretom določili program

Aleksander Korasa

**Francija: od centralizma k regionalizaciji in decentralizaciji**

regionalnega delovanja, ki je dopolnjeval plan modernizacije. Leta 1959 so izdali dekret, v katerem so združili več departmajev v regionalno okrožje. Z dekretom iz leta 1960 so postavili meje za 21 okrožij z regionalnim delovanjem. Leta 1970 so dodali še eno okrožje – Korziko, leta 1976 pa še Île-de-France. Za regije je bil odgovoren prefekt koordinator, ki mu je pomagala meddepartmajska konferenca (Georges, 1995, str. 153 - 157).

Z dekretom so leta 1964 utrdili upravno strukturo okrožij z regionalnim delovanjem, ki so jih po tem povzdignili na raven regij, njihove narave pa niso spremenili. Ostale so na ravni upravnih okrožij države. Na vrhu regije je bil prefekt regije, odgovoren za ekonomske zadeve in regionalne plane ekonomskega in socialnega razvoja. Prefekt je predsedoval regionalni upravni konferenci. Na regionalni ravni so obstajale tudi komisije za regionalni gospodarski razvoj, a so imele zgolj posvetovalni značaj. V letu 1972 so naredili nov poskus oblikovanja teritorialnih skupnosti. Regije so postale javne ustanove, ki so imele regionalni svet. Svet se je ukvarjal z zadevami javnega značaja, s proračunom, dajal je tudi mnenja glede razvoja in regionalne ureditve. Regija je imela ekonomski in socialni odbor ter svojega prefekta. Vendarle regija ni postala nova lokalna skupnost, temveč je imela obliko javne ustanove.

Z zakonom iz leta 1982 regija postane teritorialna skupnost. Na čelu regij so regionalni sveti, ki se volijo na splošnih neposrednih volitvah. Zakon regijam poveča pristojnosti, ki se najbolj vidijo v tem, da predsednik regionalnega sveta postane izvršilni organ regije. V imenu države regije lahko dajejo finančno pomoč podjetjem in sodelujejo v kapitalu razvojnih družb ter pri regionalnem financiranju. Regionalni sveti dobijo večjo pristojnost z dajanjem mnenj pri izdelavi nacionalnega plana, najbolj pa pri izdelavi regionalnih planov v okviru nacionalnih planov.

Regionalni svet se voli na splošnih volitvah po zakonu iz leta 1985. To je bistveni del reforme, ki umesti regijo v isti položaj kot občine in departmaje. Regionalni svet v prvi vrsti upravlja z regijo, njegove naloge pa so gospodarski, družbeni ter kulturni in znanstveni razvoj v regiji. Njegova naloga je tudi ohranjanje identitete regije in oblikovanje statuta regije. Predsednik regionalnega sveta, ki ga izvolijo svetniki, ima izvršilno oblast v regiji in je vodja regijske uprave. Regijski prefekt je predstavnik države v regiji in s tem se vendarle kaže vloga centralne države, ki deluje od zgoraj navzdol.

Aleksander Korasa

## **Francija: od centralizma k regionalizaciji in decentralizaciji**

Obstaja 26 regij, ki so sestavljene iz različnega števila departmajev, a običajno jih je v eni regiji od 4 do 5. Od vseh regij jih je 21 v sami Franciji, 1 regija ima poseben status (Korzika), obstajajo pa še 4 čezmorske regije. Glavne naloge regij so: na področju planiranja je regija privilegiran partner države pri izdelavi in uresničevanju nacionalnih planov. Regija sklepa glede tega pogodbe z državo z namenom združevanja sredstev pri doseganju skupnih ciljev. Na področju regionalnega planiranja regije izdelujejo in izvajajo regionalne plane. Regije skrbijo tudi za usklajen prostorski razvoj. Regije izvajajo šolski transport in regionalni železniški transport, na področju pospeševanja gospodarskega razvoja nudijo neposredno in posredno pomoč gospodarskim družbam. Na področju poklicnega usposabljanja izdelujejo regije razvojni plan na tem področju ter izvajajo programe za mladino, odrasle in vajence. Na področju izobraževanja oblikujejo in izvajajo programe visokih šol ter posebne oblike izobraževanja. Regije izvajajo regionalno planiranje cest ter izvršujejo varstvo okolja in zgodovinskih spomenikov. Regije imajo pristojnosti tudi na področju raziskovanja, komunikacij in turizma. Na področju kulture pa skrbijo za regionalne muzeje ter varstvo kulturne dediščine (Bernard, 2001, str. 69 - 81).

### **5. Razvoj departmajev**

Že leta 1871 so uvedli departmaje kot lokalne oblasti. Departmaje kot upravne enote namesto prejšnjih pokrajin pa so uvedli v viharnem obdobju francoske fevolucije leta 1790. Francoska revolucija je želela poenotiti državo z enotno zakonodajo. Trudili so se narediti enako velike departmaje. Njihove meje so bile zarisane tako, da noben kraj v departmaju ni bil oddaljen več kot uro ježe od upravnega centra. Meje departmajev so se po večini ohranile do današnjih dni. Zgodovina departmajev je tesno povezana s še z eno institucijo v Franciji, tj. prefekt. To funkcijo je uvedel že Napoleon leta 1799 in je predstavljala državo na lokalni ravni. Prefekti so bili izvršilni organi v departmaju. Napoleonov način vladanja je slonel na centralizaciji in je bil odgovor na želje po avtonomiji nekaterih pokrajin. Napoleon je svoje cilje dosegel z imenovanjem prefektov, ki so delovali na ravni departmaja kot guvernerji, odgovorni pa so bili neposredno njemu (Dumont, 2002, str. 103 - 106).

Prefektom v oporo sta bili dve posvetovalni skupščini. To je bil generalni svet, ki je imel nalogo svetovati prefektu, po drugi strani pa je obstajal prefekturni



Aleksander Korasa

**Francija: od centralizma k regionalizaciji in decentralizaciji**

svet, ki je imel sodno vlogo. Leta 1953 so bili prefekturni sveti spremenjeni v upravna sodišča, popolnoma neodvisna od prefektov.

Na začetku 19. stoletja je člane generalnega sveta imenoval prefekt. Od leta 1830 pa so voljeni na volitvah. Čeprav so bili generalni sveti čisto posve-tovalna telesa, so počasi pridobili pravico sprejemati proračun. Njihova moč se je stopnjevala do leta 1982, ko so lahko začeli sprejemati in izvajati politiko.

Departma je bil v svoji zgodovini od leta 1871 večfunkcijska teritorialna skupnost. Najprej je bil upravna enota države, ki je opravljala določene službe. Delno je bil tudi decentralizirana skupnost in je imel avtonomijo do določene meje. Vendar je v osnovi ostal dejavnik centralizirane državne uprave, njegova avtonomija je bila zelo omejena. Edini organ, izvoljen na splošnih volitvah, je bil generalni svet. Drugi organ, ki je bil izvršilni organ v departmaju, tj. prefekt, pa je bil imenovan centralistično. Ustava iz leta 1946 je v želji po decentralizaciji želela predati izvršilne funkcije, ki jih je imel prefekt, organu, ki bi bil izvoljen, tj. predsedniku generalnega sveta. A vendar tega v četrti republiki niso nikoli do konca uresničili, zato je departma ostal v polcentraliziranem položaju. Prefekti so imeli dvojno vlogo, in sicer kot lokalni predstavniki države in glavni izvršilni organi v departmaju (Loughlin, 1999, str. 139 - 140).

Končno je zakon, ki je Franciji prinesel decentralizacijo (2. marca 1982), radikalno spremenil upravno organizacijo departmajev. Na predsednika splošnega sveta je prenesel izvršilne pristojnosti, ki jih je prej imel prefekt. Tako je ta akt pretvoril departma v glavno lokalno skupnost s svojo skupščino in izvoljenim izvršnim telesom. Vlogo departmaja sta razširila še zakona iz januarja 1983 in julija 1983 glede razdelitve odgovornosti. Parlament je želel postaviti vsaki ravni lokalne oblasti posebno, ali boljje specifično vlogo, ki ustreza tudi njenim tradicionalnim vlogam. Tako ima departma kot srednja raven glavne naloge na socialnem področju in področju infrastrukture. Departmaje vodijo generalni sveti, člani svetov so izvoljeni na neposrednih splošnih volitvah za obdobje šestih let. Svet vodi predsednik, ki ga izvolijo svetniki, izvršilno oblast ima predsednik, ki je tudi vodja uprave departmaja. V departmaju je prefekt kot predstavnik države, kar pomeni, da država le želi ohranjati nadzor. V Franciji je 96 departmajev in štiri čezmorski departmaji, ki so hkrati regije.

Pristojnosti departmajev na socialnem in zdravstvenem področju so nudenje socialne pomoči, nudenje zdravstvene pomoči, pomoč otrokom, družinam ter starejšim. Skrbijo tudi za stanovanjsko politiko in nadzor socialnih

ustanov. Na področju izobraževanja je glavna naloga departmajev oblikovanje in vodenje splošnih srednjih in višjih šol. Na področju planiranja je pomemben program pomoči kmetijskih področjem, v skladu s pogodбами o planiranju med državo in regijami. Departmaji financirajo in organizirajo šolski transport zunaj mest ter medmestni potniški transport. Tudi departmaji lahko dajejo neposredno in posredno ekonomsko pomoč podjetjem. Naloga departmajev je tudi gradnja in popravilo zgradb na socialnem, kulturnem, športnem, izobraževalnem in varstvenem področju. Pri varstvu okolja izdelujejo departmaji načrte za ravnanje z odpadnimi snovmi, na področju kulture pa skrbijo za arhive, muzeje in centralne knjižnice, poleg tega pa tudi podpirajo turizem (Bernard, 2001, str. 86 - 97).

## **6. Razvoj občin**

Občine obstajajo v Franciji že od srednjega veka. Tedaj so imele občine še precej neenak status, leta 1798 pa so na državni ravni oblikovali občine in tudi departmaje. Te občine so bile zasnovane po enotnem sistemu in so bile najnižja oblika združevanja in naj bi predstavljale resnično lokalno demokracijo. Leta 1831 so uvedli volitve za občinske svete (La France & ses institutions, 2002, 85 - 89).

Leta 1884 so povečali pristojnosti občinskih svetov in uvedli posredne volitve županov. Do tedaj so bili župani imenovani. Oblikovali so tudi komisijo v departmaju, ki nadzoruje občine. Leta 1957 so izdali zakon o občinski upravi, leta 1977 pa zakon o občinah. Zakon iz leta 1982 je prinesel glede decentralizacije največje spremembe. V prvem členu pravi, da zakon določa razdelitev pristojnosti med občinami, departmaji, regijami in centralno vlado. Ukinili so nadzor centralne vlade in tako je decentralizacija postala uveljavljena z zakoni in je določala vsaki ravni svoje pristojnosti. Januarja leta 1983 je zakon prinesel delitev odgovornosti z navedbo, da občine, departmaji in regije delujejo na področjih, ki so njihova pristojnost.

Občine vodijo občinski sveti, člani svetov so izvoljeni za šest let na neposrednih volitvah. Občine z manj kot 3500 prebivalcev imajo večinski sistem glasovanja, večje občine pa kombinirani sistem. Občinske svete vodijo župani, ki jih izvolijo člani občinskih svetov. Župan ima izvršilno oblast ter je vodja uprave in predstavnik države, kadar gre za izvajanje zakonov.

V Franciji obstaja še vedno nekaj manj kot 37 tisoč občin, od katerih so mnoge zelo majhne, nekaj pa jih je zelo velikih. Poskušali so že zmanjšati število občin, a jim ni nikoli uspelo. Kot paradoks so Francozi kljub dolgoletni enoviti državi izjemno povezani s svojimi majhnimi občinami in nočejo izgubiti neposrednega stika z najnižjimi ravnmi oblasti.

Občine na področju zdravstva skrbijo za zdravstvene ustanove in zavetišča za brezdomce. Pri izobraževanju je njihova naloga vodenje osnovnih in srednjih šol. Na področju regionalnega planiranja se združujejo občinski razvojni plani. Znotraj občin tudi financirajo in organizirajo šolski transport. Tudi občine lahko dajejo neposredno in posredno gospodarsko pomoč, ki vključuje posojila in druge garancije. Na področju planiranja mest izdelujejo krajevne mestne načrte, izdajajo gradbena dovoljenja ter opravljajo druge posle z zemljišči. Na področju varstva okolja so občine pristojne za oskrbo z vodo in ravnanje z odpadnimi snovmi. Na področju kulture pa so v pristojnosti občin umetniške šole, glasbene akademije, občinski orhivi in muzeji (Bernard, 2001, str. 101 - 104).

## **7. Posebne oblike povezav**

Ker v Franciji obstaja skoraj 37 tisoč občin, se pri uveljavljanju demokracije pojavlja velika vrzel med majhno občino in departmajem, zato so iznašli sisteme povezav za sodelovanje med občinami. To so urbane skupnosti, ki jih uporabljajo velika mesta, skupnosti aglomeracij za srednja velika mesta, skupnosti občin za podeželske občine, sindikati občin, ki opravljajo javne storitve za več občin, ter sindikati aglomeracij, ki so nova telesa za zadovoljevanje potreb novih mest (Cordellier, 2003, str. 27 - 35).

Za izvajanje nekaterih funkcij se občine začasno ali trajno združujejo v javne ustanove za medobčinsko sodelovaje. Te povezave jim omogočajo skupno vodenje zadev in javnih služb, razvijanje projektov gospodarskega razvoja ali urejanje prostora za več občin skupaj. Javna ustanova za medobčinsko sodelovanje je avtonomna javnopravna oseba, ki ima svoj proračun. Upravlja jo odbor, ki je sestavljen iz predstavnikov občinskih svetov, ima svojega predsednika in sedež. Občine jim poverijo pristojnosti, ki jih izvajajo s polnimi pooblastili, seveda samo za svoja področja. Oblikujejo lahko dodaten proračun in dobijo lahko možnost pobiranja namenskih davkov znotraj skupnosti ali pa zaposlijo

posebne ustanove, ki skrbijo za namenske davke. Tudi ti namenski davki kažejo na veliko proračunsko avtonomnost lokalnih oblasti.

## **8. Lokalne skupnosti s posebnim statusom**

Lokalne skupnosti s posebnim statusom so sistem v francoskem sistemu decentralizirane oblasti. Poseben status imajo iz zgodovinskih, političnih in geografskih razlogov. Te posebne skupnosti so Pariz, kot glavno mesto z izjemno velikim številom prebivalstva, regija Île d'France, to je širše območje Pariza z velikim številom prebivalstva, ki je še vedno center Francije. Poseben status imata zaradi velikosti tudi mesti Lyon in Marseille. Poseben značaj ima tudi otok Korzika zaradi svoje zgodovinske in narodnostne drugačnosti, prav poseben značaj pa imajo francoske čezmorske regije, departmaji in teritoriji (Bernard, 2001, str. 111 - 121).

Francoske prekomorske posesti se delijo na: čezmorske departmaje, čezmorske teritorije, čezmorske dežele, teritorialne skupnosti ter območja z nedoločenim statusom. Reunion, Gvajana, Guadelupe in Martinique so hkrati regije in departmaji. Reunion leži vzhodno od Madagaskarja, ima status čezmorskega departmaja, na njem so stacionirane francoske vojaške sile. Ima 710.000 prebivalcev. Gvajana leži v Južni Ameriki, spada v sistem čezmorskih departmajev, ima 157.000 prebivalcev, v njej je nameščeno francosko vesoljsko izstrelišče. Je regija z enim departmajem. Guadelupe spada med čezmorske departmaje, leži v Karibskem otočju, ima 422.000 prebivalcev. Je regija z enim departmajem. Martinique je tudi otok v Karibskem morju, je čezmorski departma, ima 381.000 prebivalcev. Je regija z enim departmajem. Nova Kaledonija je ozemeljska skupnost, ki ima veliko avtonomijo od leta 1998. Ima svoj kongres in vlado. Leži v Pacifiku vzhodno od Avstralije. Ima 220.000 prebivalcev. Wallis-et-Futuna leži na Pacifiku vzhodno od Avstralije. Ima svojo teritorialno skupščino. Spada v francoske čezmorske teritorije. Francoska Polinezija spada med francoske čezmorske dežele. Ima vlado in skupščino, ki razpolagata s precej veliko avtonomijo. Šteje 235.000 prebivalcev. Glavno mesto je Papeete na Tahitiju.

## **9. Zaključek**

Na regionalnem in lokalnem področju upravljanja se je podoba Francije v zadnjih petindvajsetih letih močno spremenila. V deželi, kjer prevladuje državno urejanje zadev in tudi državljani čutijo enotnost s centralno državo veliko bolj kot z avtonomnimi samoupravnimi skupnostmi, je pomenil prelom s centralizmom veliko spremembo pri izvajanju oblasti, a tudi v zavesti državljanov. Z decentralizacijskimi zakoni so naredili globoke spremembe v politično upravnem sistemu države. Le-ta ni več vsenavzoča in vsemogočna država iz preteklosti, temveč je bolj razdeljena in sestavljena z boljšo razporeditvijo moči in pooblastil na regije, departmaje in občine, četudi država ostaja še vedno pomemben kolektivni dejavnik. Tudi narava političnega delovanja se je spremenila od vertikalnega in hierarhičnega pristopa na horizontalne ravni. V resničnosti se po drugi strani vseeno velikokrat kaže podrejenost nižjih skupnosti, pa tudi funkcija prefekta krni njihovo avtonomnost. Za upravljanje velike države so se vse ravni oblasti izkazale za potrebne in so pripomogle k uspešnemu razvoju demokracije in gospodarstva v deželi. Nekatere oblike povezav lokalnih skupnosti, kot so skupnosti občin, urbane skupnosti in skupnosti aglomeracij, so posebej zanimive za preučevanje. S celotnimi spremembami Francija daje dober znak, da je proces regionalizacije nujen in izvedljiv, čeprav mora premostiti zakoreninjene navade in načine delovanja.

*Aleksander Korasa je diplomiral na Ekonomski fakulteti Univerze v Ljubljani na smeri mednarodno poslovanje, nato pa uspešno nadaljeval s specilističnim študijem javne uprave na Fakulteti za upravo. Sedaj zaključuje magistrski študij prav tako na Fakulteti za upravo. V magistrskem delu se osredotoča predvsem na preučevanje primerjalnih evropskih sistemov lokalne uprave in samouprave.*

**Literatura in viri**

- Bernard, P. (2001): Local government in France. La documentation française, Paris.
- Cordellier, S. (2003): L'état des régions françaises. La Découverte, Paris.
- Dumont, G. F. (2002): Géographie de la France. Ellipses Edition Marketing, Paris.
- Georges, P. (1995): Organisation constitutionnelle et administrative de la France. Edition Dalloz, Paris.
- La France & ses institutions (2002). L'école nationale d'administration, Paris.
- Leksikon Cankarjeve založbe (1994). Cankarjeva založba, Ljubljana.
- Loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République (2003).. J.O n°75 du 29 mars 2003, Paris.
- Loi constitutionnelle relative au référendum local. J.O n°177 du 2 août 2003, Paris, 2003.
- Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales. J.O n°175 du 30 juillet 2004, Paris, 2004.
- Loughlin, J. (2004): Subnational Democracy in the European Union, Oxford.
- Loughlin, J. (1999): Regional and local democracy in the European Union. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Maus, D. (1997): An Introduction to French Administration. Institut international d'administration publique, Paris.
- Mény, Y. (1998): The French political system. La documentation française, Paris.
- Šmidovnik, J. (1995): Lokalna samouprava, Cankarjeva založba, Ljubljana.
- Vlaj, S. (2004): Lokalna samouprava. Fakulteta za upravo, Ljubljana.

SUMMARY

**FRANCE: FROM CENTRALISM TO  
REGIONALIZATION AND DECENTRALIZATION**

Regionalization is generally understood as a process of creation of a new level in a state territorial organization. This intermediate level between the state and the local authorities is formed to support democracy and economic development. France was among the most centralized states in Europe until recently. In the last twenty five years it has made a radical change towards regionalization and decentralization. The French or Napoleonic model of a uniformly organized central state offered excellent solutions in administration of a state and its lower levels. This model was widely used in many European countries but it became an obstacle for further economic and social development. The state could not be run only vertically from top to the bottom.

The main reasons for centralism can be found in the French history. France never existed in a decentralized form. Over the centuries the monarchy trying to defend its boundaries built a strong absolutist central state. The monarchy was overthrown during the French Revolution which developed a concept of the nation-state which had to be organized in a rational way. The Napoleon regime reinforced and codified the centralizing tendencies of the revolutionary era. The structures and tendencies laid down in these years were applied throughout the nineteenth century and for a significant part of the twentieth century. During the third republic the state took responsibility for national education which was free, secular and compulsory and in one French language. Some barriers between the citizens and the state were removed, equality was respected and the state determined the society. Consequently the nation became a symbol of a population governed by a state and the nation was indivisible. The state established the nation which was incorporated in the republic. All these elements are vital for French people and their democracy.

In the late fifties centralism was so emphasised and differences between Paris and rest of France so obvious that something had to be done. There was even a phrase: Paris and the French desert. The government was aware of the problem and started with decentralization reforms. This was not a real decentralization when it was started. The process was called deconcentration. Strategic reforms towards regionalization and real

local democracy were made at the beginning of the eighties. In 1982 and 1983 decentralization laws entirely changed the image of the republic. In March 1982 the law concerning rights and liberties of municipalities, departments and regions enabled the transfer of powers and it abolished state control over local authorities. In departments they transferred executive power from prefect to the president of general council. They introduced region as a territorial community run by elected council and transferred responsibilities from prefect of the region to the president of general council. In 1982 they newly regulated election system for municipalities and changed the status of Paris, Lyons and Marseille. In 1983 they rearranged responsibilities between municipalities and departments and between state and regions in all areas. For the new responsibilities all three levels received financial support. In 1984 special regulations for the work of public services were introduced. First elections for regional councils were held in 1986. The law from 1992 places the foundations for territorial administration. It supports cooperation between municipalities and regions. The law from 1999 facilitates cooperation between municipalities and introduces communities of agglomerations for larger cities. The law from 2000 brought more liberty to French overseas departments. In 2002 the law enabled more direct democracy and gave new power to regions. The law from March 2003 talks about decentralized organization of the republic. The constitution now says: France is a decentralized country. This is an official step away from centralized system. They also adopted devolution principles and financial autonomy of local authorities. Another law from 2004 talks about finances and tax sources at the local level.

Regions in France were formed gradually. The country needed an intermediate level between the department and the central state to perform some tasks more effectively. In 1959 they merged more departments in a regional district. In 1964 districts were named regions but they were only administrative districts of the state. In 1982 region becomes a territorial community. The main body of the region is the regional council elected at general election. The president of the regional council has the executive power and is the head of administration in the region. In France there are 26 regions made up of usually 4 or 5 departments. Four of these regions are overseas regions. The responsibilities of regions are preparing and implementing national plans. They make contracts with the state to collect financial sources to achieve common goals. Regions prepare and implement regional plans and they coordinate spacial development. They are responsible for high schools and for special forms of education. They



carry out school transport and regional railway transport. They offer direct and indirect economic aid. They are responsible for regional town planning, protection of environment, historical monuments, regional archives and regional museums.

Departments as state administration units have existed since the French Revolution in 1790. The Revolution wanted to unify the state and equally large departments were introduced. Napoleon started another French institution which was the prefect. The prefect represented the state at the local level. Departments also had general councils which had only the consultative function. Department has always been a unit of state administration and a territorial community. Decentralization laws in 1982 radically changed the administrative organization of departments. The president of the general council took over the executive power from the prefect and the general councils were elected at general election every four years. In France there are 96 departments and four overseas departments which are regions at the same time. The main responsibilities of the departments are in the social and health area. They offer aid to children, families and control social institutions. They are responsible for high schools. They finance and organize school transport outside the cities and organize passenger inter-city transport. They take care of the local waste and local archives, museums and libraries.

Municipalities have existed in France since middle ages. In 1789 they presented municipalities which were equally formed. In 1831 they introduced general election for municipality councils. In 1884 municipal councils got greater responsibilities and indirect election of mayors was introduced. The laws in 1982 brought a broad decentralization and municipalities gained new responsibilities. Municipalities are run by municipality councils whose members are elected every four years. They also elect the mayors. The mayors have executive power and they are heads of administration. Municipalities also exist as state administration units. Their main responsibilities are running of elementary schools and basic institutions of health care. They organize the school transport. They may offer direct and indirect economic aid. They make town plans and are responsible for water supply networks and for sewage systems. In the field of culture they are responsible for art schools, music academies, municipality archives and museums. There are almost 37 thousand municipalities in France and there is a gap between the small municipalities and departments. For this purpose there are various forms of cooperation

among municipalities. The most important are communities of municipalities, urban communities and communities of agglomerations for larger cities. They carry out the tasks which are too big for one municipality and they can also collect local taxes for these tasks. There are some local communities with special status such as Paris, Lyons and Marseille and island of Corsica. French overseas territories can have various forms. They can be regions or departments such as Reunion, Guyana, Guadelupe and Martinique. New Caledonia is a territorial community with a large autonomy. Wallis-et-Futuna is a French overseas territory. French Polinesia has the status of a special overseas country.

Although France is not a federal state or completely decentralised state it has been able to make a radical turn to regionalisation and decentralisation. There has been a real transfer of power to local governments and regions have been introduced. The function of prefect has been preserved and this is a sign that the state wants to keep some control. However, the French case is a good example that regionalisation is feasible and it can bring many benefits.