

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**Petra Sotlar**

**EVROPSKA LISTINA O REGIONALNI SAMOUPRAVI IN  
USTANAVLJANJE POKRAJIN V SLOVENIJI**

**Diplomsko delo**

**Ljubljana, 2006**

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**Petra Sotlar**

**Mentor: docent dr. Miro Haček**

**EVROPSKA LISTINA O REGIONALNI SAMOUPRAVI IN  
USTANAVLJANJE POKRAJIN V SLOVENIJI**

**Diplomsko delo**

**Ljubljana, 2006**

*Za usmeritve in pomoč pri delu se zahvaljujem mentorju, docentu dr. Miru Hačku.  
Zahvala za podporo pri študiju gre moji družini, za lepe trenutke pa vsem mojim  
prijateljem, še posebej Petru.*

# KAZALO

<b>1 UVOD</b>	<b>1</b>
<b>1.1 STRUKTURA ANALIZE</b>	<b>2</b>
<b>1.2 HIPOTETIČNI OKVIR</b>	<b>4</b>
<b>1.3 METODE IN TEHNIKE</b>	<b>4</b>
<b>2 OPREDELITEV POJMOV</b>	<b>5</b>
<b>1.2 LOKALNA SKUPNOST</b>	<b>5</b>
<b>2.2 LOKALNA SAMOUPRAVA</b>	<b>6</b>
<b>2.3 OBČINA</b>	<b>7</b>
<b>2.4 REGIJA</b>	<b>8</b>
<b>2.5 REGIONALIZEM</b>	<b>12</b>
<b>2.6 REGIONALIZACIJA</b>	<b>12</b>
<b>2.6.1 KONCEPTI PRI IZVEDBI REGIONALIZACIJE</b>	<b>13</b>
<b>2.6.2 REGIONALIZACIJA V JAVNI UPRAVI</b>	<b>14</b>
<b>2.6.3 REGIONALIZACIJA V EVROPI</b>	<b>14</b>
<b>2.6.4 REGIONALIZACIJA V SLOVENIJI</b>	<b>16</b>
<b>3 SLOVENSKA ZAKONODAJA NA PODROČJU LOKALNE SAMOUPRAVE</b>	<b>18</b>
<b>3.1 ZAKON O POKRAJINAH</b>	<b>18</b>
<b>3.1.1 VSEBINA ZAKONA O POKRAJINAH</b>	<b>19</b>
3.1.1.1 SPLOŠNE DOLOČBE	19
3.1.1.2 PRISTOJNOSTI POKRAJIN	21
3.1.1.3 ORGANI POKRAJINE	24
3.1.1.4 PREMOŽENJE IN FINANCIRANJE POKRAJINE	26

3.1.1.5 POSTOPEK ZA USTANOVITEV POKRAJIN, ZA SPREMEMBO NJIHOVIH OBMOČIJ TER IMENA IN SEDEŽA	27
3.1.1.6 NADZOR ZAKONITOSTI	28
3.1.1.7 KONČNE IN PREHODNE DOLOČBE	28
<b>4 DOKUMENTI SVETA EVROPE</b>	<b>29</b>
<b>4.1 DECENTRALIZACIJA</b>	<b>29</b>
<b>4.2 NAČELO SUBSIDIARNOSTI</b>	<b>30</b>
<b>4.3 EVROPSKA LISTINA LOKALNE SAMOUPRAVE</b>	<b>31</b>
<b>4.4 EVROPSKA OKVIRNA KONVENCIJA O OBMEJNEM SODELOVANJU TERITORIALNIH SKUPNOSTI ALI OBLASTI</b>	<b>32</b>
<b>4.5 EVROPSKA LISTINA O REGIONALNI SAMOUPRAVI</b>	<b>33</b>
4.5.1 VSEBINA OSNUTKA EVROPSKE LISTINE O REGIONALNI SAMOUPRAVI	34
<b>5 PROBLEMI REGIONALIZACIJE V SLOVENIJI</b>	<b>38</b>
<b>5.1 ZA IN PROTI OBLIKOVANJU POKRAJIN V REPUBLIKI SLOVENIJI</b>	<b>39</b>
5.1.1 PROTI OBLIKOVANJU POKRAJIN	39
5.1.2 ZA OBLIKOVANJE POKRAJIN	41
5.1.2.1 NOTRANJI RAZLOGI ZA REGIONALIZACIJO	43
5.1.2.2 ZUNANJI RAZLOGI ZA REGIONALIZACIJO	45
<b>5.2 ALI JE SPREMEMBA USTAVE REPUBLIKE SLOVENIJE POTREBNA?</b>	<b>47</b>
5.2.1 SPREMEMBE USTAVE NISO POTREBNE	48
5.2.2 SPREMEMBE USTAVE SO POTREBNE	49
5.2.2.1 PREDLOG VLADE RS ZA SPREMEMBO USTAVE NA PODROČJU LOKALNE SAMOUPRAVE	51
5.2.2.2 PREDLOGI SKUPINE POSLANCEV ZA SPREMEMBE USTAVE V RS Z DNE 20. 6. 2005	52
<b>6 SKLEP</b>	<b>54</b>
<b>7 VIRI IN LITERATURA</b>	<b>57</b>

## **Seznam kratic in okrajšav:**

CLRAE Kongres lokalnih in regionalnih oblasti Evrope  
(Congres of Local and Regional Authorities of Europe)

DZ Državni zbor

ELRS Evropska listina o regionalni samoupravi

EOK Evropska okvirna konvencija o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti

EU Evropska unija

MELLS Evropska listina lokalne samouprave

NUTS The Nomenclature of Teritorial Units for Statistics

RS Republika Slovenija

SE Svet Evrope

Ur.l. Uradni list

US Ustavno sodišče

ZLS Zakon o lokalni samoupravi

ZoP Zakon o pokrajina

# 1 UVOD

Z osamosvojitvijo Republike Slovenije in s sprejemom ustave 28. decembra 1991, s katero je Slovenija vzpostavila nov pravni sistem naše države, je med drugim bila ustavnopravno v Sloveniji uvedena tudi lokalna samouprava. S tem je kot demokratična država prepoznala lokalno samoupravo kot enega glavnih temeljev svoje demokratične ureditve.

Tako kot v Evropi tudi pri nas poteka reforma lokalne samouprave. Reforma se nanaša na prerazdelitev pristojnosti in finančnih virov med državo in lokalno samoupravo, upravne sisteme na lokalni ravni, oblike udeležbe državljanov v lokalni samoupravi in tudi na regionalizacijo. Med glavnimi cilji uvedbe lokalne samouprave v Republiki Sloveniji, sta tudi enakomernejši razvoj vse skupnosti, kar pomeni uresničevanje načela subsidiarnosti in s tem povezane decentralizacije ter uvedbo pokrajin.

V Evropi je bil z institucionalizacijo regij sprožen plaz decentralizacije državnih nalog na regije in na lokalne skupnosti (občine). Ta plaz je povzročil v evropske države obsežne reforme lokalne samouprave, ki se je s tem krepila in obenem vse močneje povezovala z državno upravo.

V zvezi z uresničevanjem načela subsidiarnosti je povezano vprašanje druge ravni lokalne samouprave, v Sloveniji – pokrajin in posledično s tem regionalizacija države. V Sloveniji, ki je unitarna država, je regionalizacija način, kako poiskati vmesno stopnjo med občinami in državo.

Razvoj lokalne samouprave v Sloveniji s pretirano centralizacijo nalog v državi kaže na potrebo po krepitvi občine v razmerju do države tudi preko pokrajine kot druge ravni lokalne samouprave.

Tudi osnutek Evropske listine o regionalni samoupravi (v nadaljevanju ELRS) v uvodu poudarja, da so regije eden od temeljev demokratičnih držav, bistveni sestavni del države in primarna raven oblasti za učinkovito uresničevanje subsidiarnosti. Regionalizacija ne sme biti izvedena na način, ki bi zmanjšal samostojnost občin. Spremljati jo morajo ukrepi, zasnovani tako, da varujejo njihovo samostojnost z upoštevanjem dosežkov Evropske listine o lokalni samoupravi (v nadaljevanju MELLs).

Proces centralizacije je vsestransko škodljiv predvsem za majhno državo, torej tudi za Slovenijo, regionalizem pa bi bil podlaga za hitrejši in bolj uravnotežen razvoj Slovenije ter pomemben element harmonizacije naše ureditve z evropsko.

Pokrajine v Sloveniji je treba ustanoviti tudi zaradi primerljivosti z državami Evropske unije (v nadaljevanju EU) in zaradi uspešnejšega kandidiranja za sredstva EU za regionalni razvoj. Regionalna politika EU je bila od vsega začetka podprta s finančnimi sredstvi, ki so bila zagotovljena v ustreznih strukturnih skladih skupnosti. Strukturni skladi, ki so namenjeni spodbujanju regionalnega razvoja v EU, bodo pomembni za Slovenijo oziroma njen regionalni razvoj.

Dosedanje razprave so pokazale, da je potreba po regionalizaciji bistveno bolj prepričljiva kot pred desetletjem. Z že izvedeno reformo lokalne samouprave se je bistveno povečala razlika med manjšimi občinami z zelo omejenimi pristojnostmi in centralizirano državo, ki opravlja tudi celo vrsto zadev regionalnega pomena (npr. zadeve na področju komunalne infrastrukture, pospeševanja gospodarstva, javnih služb, prostorskega planiranja, varstva okolja, prometa in zvez). Prav tako se je v zadnjem desetletju zelo povečala razlika v razvoju med osrednjo in ostalimi regijami Slovenije, česar ni mogoče reševati samo z ustanovitvijo t. i. statičnih regij. Proces zaostajanja obmejnih pokrajin za centralno ne bo mogoče zaustaviti, če država ne bo prenesla pomembnega dela svoje politične in ekonomske moči na pokrajine. Nastati morajo nova središča, ki bodo spodbudila gospodarski in družbeni razvoj svojega regionalnega območja ter prispevala k razvoju vse države. Poleg tega v prid regionalizacije Slovenije govorijo razlogi, povezani z vključitvijo Slovenije v EU in s tem povezovanje in sodelovanje z regijami drugih članic EU ter možnost uspešnejšega pridobivanja sredstev iz strukturnih skladov EU.

## **1.1 Struktura analize**

V diplomskem delu bom obravnavala problem regionalizacije Slovenije, predvsem problematiko pokrajine v ustavi. Del naloge je namenjen evropski zakonodaji s področja regionalizma in s tem uresničevanje načela subsidiarnosti, ki izhaja tako iz MELLs, kot tudi ELRS in uvedbo pokrajin v Sloveniji.

Evropska zakonodaja mi bo predvsem v pomoč pri iskanju tistih dejavnikov, ki vplivajo na počasno premikanje rešitve vprašanja pokrajin v slovenskem prostoru.

V uvodnem, prvem poglavju sem pojasnila, kateri so razlogi, ki so me spodbudili, da sem se odločila za to temo. V podpoglavjih so opisana metodološka in hipotetična izhodišča dela, s katerimi predstavljam uporabljeno metodologijo, opredeljujem smoter dela in delovni hipotezi, na kateri naslanjam analizo. V dva poglavju bom opredelila osnovne teoretske pojme, ki se dotikajo moje naloge.

Diplomsko delo je vsebinsko razdeljeno na dva sklopa. Prvi se navezuje na poglavji o regionalni zakonodaji v Sloveniji (tretje poglavje) in poglavje o dokumentih Sveta Evrope, ki so podlaga za slovenski pravni red na področju lokalne samouprave in vsebujejo načela in izhodišča, iz katerih naj bi izhajale vse članice EU (četrto poglavje).

V drugem sklopu se nadaljuje poglavje o problemih regionalizacije Slovenije (peto poglavje) in kje se skrivajo dejavniki, ki onemogočajo ustanavljanje pokrajin pri nas. Šesto, sklepno poglavje, kjer preverjam oba dela, postavljene hipoteze in podajam zaključek. V sedmem poglavju so navedeni viri in literatura.

## 1.2 Hipotetični okvir

Smoter diplomskega dela je osvetliti probleme in dileme s področja regionalizacije Slovenije, s pomočjo razjasnitve ključnih pojmovnih izhodišč in pregleda dokumentov, ter zakonodaje Sveta Evrope na tem področju in v Republiki Sloveniji.

Delovni hipotezi na kateri naslanjam analizo:

H1: *Ustanavljanje pokrajin je povezano s spremembami ustave.*

H2: *Slovenija potrebuje pokrajine za uresničevanje načela subsidiarnosti, ki je temeljno načelo Evropske listine o regionalni samoupravi in katerega izpeljava je decentralizacija javnih zadev ali pristojnosti.*

## 1.3 Metode in tehnike

Zastavljeni hipotezi bom preverila s pomočjo naslednjih metod in tehnik:

1. Analiza in interpretacija primarnih virov: uporabila jo bom za primerjalno analizo dokumentov EU (MELLS, ELRS) ter slovensko ustavo in predlogom zakona o pokrajinah. Prav tako si bom pomagala s sistematično metodo interpretacije, s katero bom skušala ponazoriti nasprotja členov med mednarodnimi dokumenti in slovensko zakonodajo.
2. Analiza pravnih dokumentov: ta metoda mi bo v pomoč v poglavju, kjer analiziram slovensko zakonodajo in dokumente Sveta Evrope.
3. Analiza sekundarnih virov: izbrana literatura in članki strokovnih revij. S pomočjo te analize sem na podlagi prebrane literature spoznala in določila problem diplomske naloge.

## **2 OPREDELITEV POJMOV**

Za lažje razumevanje besedila je treba opredeliti ključne besede, ki bodo omenjene v nalogi.

### **1.2 Lokalna skupnost**

Prav tako, kot je pojmovanje lokalne samouprave različno, je tudi pojmovanje lokalnih skupnosti. Lokalna skupnost je družbeni pojav, medtem ko je lokalna samouprava le pravni pojem.

Lokalno samoupravo sestavlja pet elementov:

- ozemlje,
- prebivalci na tem ozemlju,
- njihovi skupni interesi in potrebe,
- njihova zavest o pripadnosti tej skupnosti ter
- pogoji za organiziranje dejavnosti za zadovoljevanje potreb članov lokalne skupnosti (Vlaj 2001: 21).

Lokalna samouprava je nastala zaradi skupnih potreb ljudi. Potrebe so sprva bile enostavnejše, z napredkom pa so te postajale vse bolj kompleksne. Lokalna skupnost je torej najožja teritorialna skupnost ljudi. Po sociološki teoriji so se prvotno lokalne skupnosti delile na dve skupini, na podeželske in mestne. Danes pa velja teorija urbano-ruralnega kontinuuma, po kateri imamo ob podeželskih in mestnih lokalnih skupnostih še druge, ki se po svojih značilnostih nagibajo k eni ali k drugi vrsti lokalne skupnosti. Vse bolj prevladujejo urbane (mestne) skupnosti (Vlaj 2001: 22).

Vseh pet elementov je vedno prisotnih, pa naj bo to lokalna skupnost z malo prebivalcev ali lokalna skupnost z več milijoni prebivalcev.

Lokalna skupnost je naravna družbena skupnost, ki nastane z oblikovanjem naselja oziroma z naselitvijo ljudi na določenem območju. Lokalna skupnost obstaja ne glede na to, ali ji država prizna pravni status ali ne. Priznanje določenega pravnega statusa, na primer določenega statusa avtonomije, je sicer zelo pomembno za delovanje lokalne skupnosti, vendar moramo zaenkrat opazovati lokalno skupnost samo po sebi v njeni »naravni« podobi (Šmidovnik 1995: 18).

## **2.2 Lokalna samouprava**

Problem opredelitve pojma lokalne samouprave je v tem, da v teoriji ni njene enotne definicije, niti v primerjalnem pravu njene enotne ureditve (Vlaj 2001: 19).

Lokalno samoupravo lahko opredelimo kot obliko samostojnega urejanja in reševanja skupnih življenjskih potreb prebivalstva v določenih, praviloma ožjih krajevnih okvirih organizirane, od države avtonomne lokalne oblasti (Kristan in drugi 1994: 393).

Dr. Leonid Pitamic je bistvo samouprave opredelil (Pitamic, 1996: 396): »Samouprava obstoji v tem, da se neki krog poslov opravlja po ljudeh tiste organizacije, ki se na teh poslih neposredno zanima, ne pa od centralne vlade ali od tej podrejene uprave.«

Pri državah, ki so sestavljene se lahko lokalna samouprava oblikuje različno glede na posamezno državo članico. Običajno ima v teh državah lokalna samouprava visoko stopnjo avtonomije. V unitarnih državah pa je lokalna samouprava podlaga rahljanja centralizma, omejevanja državnega birokratizma. Gre za približevanje oblasti državljanom (Kristan in drugi 1994: 394).

Pojem lokalne samouprave pomeni več kot zgolj lokalno skupnost, pomeni lokalno skupnost, ki ima status samouprave. Lokalna samouprava je zgolj nosilec (lokalne) samouprave, njen subjekt; (lokalna) samouprava pa je pravnosistemska institucija, ki opredeljuje položaj (status) lokalne skupnosti. Ta se izraža v njeni neodvisnosti od države in od vsake druge organizacije. Analitično gledano združuje torej pojem

lokalne samouprave dve sestavini: sociološko sestavino – lokalno skupnost in pravnosistemska sestavino – (lokalno) samoupravo (Šmidovnik 1995: 27).

Splošna značilnost lokalne samouprave torej je, da manjše ali večje teritorialne enote (lokalne skupnosti), po svojih lastnih organih, na svoj račun, v svojem imenu in samostojno, vendar pod določenim nadzorom – predvsem nadzorstvom zakonitosti delovanja – opravljajo naloge, ki se nanašajo na zadovoljevanje interesov in potreb lokalnega prebivalstva.

### **2.3 Občina**

Najbolj pogosta definicija občine, ki jo najdemo tako v učbenikih kot tudi v pravnih tekstih, je, da je občina temeljna lokalna samoupravna skupnost. Opredeľjujejo jo tri sestavine:

- občina je glavni, najvažnejši tip lokalne samouprave,
- je oblikovana v okviru naravne, zgodovinsko nastale lokalne skupnosti – naselja, povezana s skupnimi interesi,
- ima položaj samoupravnosti – z vsebino, kakor ga določa zakonodaja (Šmidovnik 1995: 63).

Območje občine obsega naselje ali več naselij, ki so povezana s skupnimi potrebami in interesi prebivalcev (glej Ustava RS, 1999: člen 139), in se ustanovi z zakonom na podlagi prej izvedenega referendumu za ugotovitev volje prebivalcev na določenem ozemlju. Zakon določi tudi območje občine.

## 2.4 Regija

Naj poudarim, da ne obstaja enotna definicija, predvidevam, da zaradi široke pomenske razsežnosti, ki ga v različnih vrstah družbenih ved in zgodovinski tradiciji evropskih držav zaobsega pojem regija.

Massart-Pierard (v Bučar 1993: 42) pravi, da je definicija regije v prvi vrsti odvisna od avtorja, ki regijo opredeljuje, tako da imamo prav toliko definicij kot avtorjev.

Keating poudarja, da imajo definicije skupno točko: pojem regije nanašajo na prostor. Težava je v tem, da nosi pojem prostor v sebi mnogo različnih pomenov: teritorialni prostor, politični prostor in prostor socialnih interakcij, ekonomski prostor ter funkcionalni prostor. Regija je tako rezultat različnih konceptov prostora (Keating 1998: 11).

Pojem regionalizacija ali regija izhaja iz latinske besede regio. Pomeni pokrajino, območje, predel ali ozemlje, ki ga družijo podobne ali celo enake naravne in/ali družbene značilnosti. Pojem regija pozna večina ved, ki prikazujejo razprostranjenost proučenih pojavov in pri tem skušajo izločiti značilna območja (npr. geologija, arhitektura, etnologija, ekonomija, prostorsko planiranje, statistika). Najpogosteje ga uporabljajo v geografiji, prostorskem planiranju, statistiki in javni upravi. Z njimi prikazujejo posamezne večje ali manjše teritorialne enote, ki izkazujejo določeno posebnost glede na prevladujoče naravne ali družbene pojave oziroma so odsev njihovega medsebojnega prepletanja in se s tem razlikujejo od sedanjih ozemelj. Razmejitve se opirajo na fizične značilnosti (relief, porečja, podnebje) ali na družbenogospodarsko zgradbo (navezanost okolice na mesta, tradicionalne politično-upravne tvorbe, gospodarska usmerjenost); manj pogosti so primeri, ko pri regionalni členitvi sovpadajo naravne in družbene razmejitve. Delitev na regije poznajo občani, ki po tradiciji razlikujejo domačo pokrajino od sosednjih (npr. Dolenjska in Bela krajina, Brkini in Kras), vendar pa je pojmovanje meja pogosto nejasno, še posebej če ni očitnih naravnih, družbenih ali zgodovinskih mejnikov, na katere bi se uprlo ljudsko dojemanje (npr. Dolinsko in Ravensko v Prekmurju, Dolenjska in Osrednja Slovenija) (Vrišer 1999: 38).

Gre torej za prostorsko omejeno okolje. Prvič je bila uporabljena za opis notranje ureditve v Rimskem cesarstvu (Kleinknecht 1985, v Harvie 1994: 10). Njen sodoben pomen izhaja iz podrejenih administrativnih enot nacionalnih držav v 18. in 19. stoletju, ustanovljenih predvsem za vojaške namene in za namene obdavčevanja ter izobraževanja (Harvie 1994: 10). Političen pomen je beseda pridobila šele v 19. stoletju in je do svoje širše uveljavitve čakala do prve svetovne vojne, ko označuje ozemeljsko enoto, manjšo od države (Bučar 1993: 40–41).

Pri regiji gre za vmesni prostor med republiko in občinami, v katerem se pojavljajo aktualne potrebe, kot so npr. gradnja in vzdrževanje lokalnih cest regionalnega pomena, oskrba z vodo in energijo idr., 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 označimo kot regijo, država pa ji mora priznati določen upravnosistemski položaj. Zato regijo lahko opredelimo tudi kot decentralizirano in dekoncentrirano obliko državne uprave in drugo raven lokalne samouprave.

Regionalizacija označuje proces, katerega cilj je izoblikovati regije. Regionalizacija je posebno opravilo, katerega namen je oblikovanje regij, to je ozemelj, ki jih družijo podobne ali celo enake značilnosti. S pojmom regionalizacija razumemo delitev države na naravnogeografske ali družbenogeografske pokrajine (Vrišer 1999: 38).

V EU lahko po zgornji definiciji smiselno ločimo štiri vrste območij – regij (Loughlin 1996: 147–148):

1. *Ekonomske regije* so območja, definirana glede na ekonomske kriterije in značilnosti (npr. urbane, industrializirane, turistične, jeklarske).
2. *Zgodovinske ali etnične regije* so območja, kjer se nahajajo družbene skupine s skupno zgodovino, kulturnimi ali jezikovnimi lastnostmi, ki se razlikujejo od lastnosti dominantne družbene skupine v državi. Te skupine se lahko opredelijo tudi kot narodi. Takšne vrste regij najdemo v skoraj vseh državah EU (npr. Katalonija, Škotska).
3. *Administrativne ali načrtovane regije* so opredeljene s strani države z namenom upravljanja ali preprosto zavoljo statističnih podatkov. V to skupino prištevamo na primer evropsko razdelitev NUTS<sup>1</sup> ali nam bližjo

---

<sup>1</sup> Kaj so statistične (planske) regije?

razdelitev Slovenije na statistične regije. Takšne vrste regij ne vsebujejo pravih političnih funkcij v smislu voljenega sveta ali skupščine.

4. *Politične regije* se od gornjih razlikujejo po tem, da imajo demokratično izvoljeno regionalno oblast. Takšne regije imajo Nemčija, Belgija, Avstrija ter do neke mere tudi Francija, Španija in Italija.

Regija lahko v političnem smislu označuje tudi skupino držav z bolj ali manj skupnim političnim projektom, torej nadnacionalno regijo. Ta vrsta opredelitve regije za naše raziskovanje ne bo uporabna, vseeno pa si jo zaradi celovite opredelitve pojava lahko bliže ogledamo. Hettne (1999: 1–25) ločuje med petimi vrstami regij:

1. *Geografska enota, ločena z bolj ali manj naravnimi fizičnimi mejami, ki jo označujejo ekološke lastnosti, oz. »protoregija«* (npr. Evropa od Atlantika do Urala, Indijska podcelina). Za regionalizacijo mora biti ta prostor nujno poseljen.

2. *Socialni sistem, ki vključuje translokalne odnose različnih vrst med človeškimi skupinami, oz. »primitivna« regija* (npr. Evropa v 19. stoletju – koncert velikih sil).

3. *Organizirano sodelovanje na področju kulture, ekonomije, politike ali obrambe oz. »formalna« regija.* V tem primeru je regija opredeljena s članstvom v dotični regionalni organizaciji.

4. *Civilna družba, ki se odlikuje, kadar organizacijski okvir spodbuja socialno komunikacijo in skladnost mnenj v regiji.* Tu je bistvenega pomena obstoj skupne kulturne tradicije.

---

Za potrebe statistične službe so bile uvedene t. i. »statistične regije« kot teritorialne enote za zbiranje statističnih podatkov. Slovenija je v letu 2000 sprejela Uredbo o standardni klasifikaciji teritorialnih enot, s katero je zagotovila usklajenost z evropsko klasifikacijo t. i. NUTS (The Nomenclature of Territorial Units for Statistics). Ozemlje Slovenije je razdeljeno na več ravni: ravni NUTS 0 in NUTS 1 predstavljata državo Slovenijo kot celoto; na ravni NUTS 2 sta oblikovani dve statistični enoti: Ljubljana, urbana regija z zaledjem, in preostala Slovenija; na ravni NUTS 3 je oblikovanih 12 statističnih regij; na ravni NUTS 4 je oblikovanih 58 (upravnih) enot in na ravni NUTS 5 192 občinskih enot. Slovenija je po tej delitvi izredno centralizirana država. ( Vrišer 1999: 28).

Za Slovenijo je trenutno pomembna zlasti raven NUTS 3 z 12 statističnimi regijami, ki so po zakonu o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (Ur. l. RS, št. 60/99) postale teritorialna osnova za celoten organizacijsko-finančni instrumentarij, prek katerega teče akcija spodbujanja skladnega regionalnega razvoja države.

5. *Učinkovit subjekt z lastno identiteto, dejavnik legitimnosti in sposobnosti odločanja.* Bistveni področji regionalnega delovanja sta reševanje konfliktov (med in znotraj držav) in blaginja (socialno varstvo in regionalno ravnovesje). Končni rezultat bi bila regionalna država.

## 2.5 Regionalizem

Poleg opredelitve pojma regije je za našo analizo pomembno, da ločimo med seboj večkrat napačno izenačena pojma, in sicer regionalizem in regionalizacija.

Z besedo regionalizem označujemo pojav, ki je s procesom regionalizacije usmerjen h končnemu cilju – konstituiranju regij. Gre za sodoben pojav pri oblikovanju držav, kjer je na eni strani centralna oblast, na drugi strani pa lokalne skupnosti.

Regionalizem je »filozofija in tehnika samopomoči, samorazvoja ter iniciativnosti, v kateri vsaka enota ni samo predmet pomoči, temveč je privržena polnemu razvoju lastnih virov in sposobnosti« (Odum 1938, v Gulič 1998: 53).

Keating (1999) ločuje med regionalizmom, ki poteka od zgoraj navzdol (*top-down*) in regionalizmom, ki poteka od spodaj navzgor (*bottom-up*).

## 2.6 Regionalizacija

Mlinar (1986: 201) definira regionalizacijo kot pojem, ki se uporablja za označevanje postopka identifikacije ali razmejitve regij, torej zgolj opiše klasifikacijo enot.

Gulič (1998: 52) opredeljuje regionalizacijo kot »instrument za družbeno legitimacijo in pravno legalizacijo regionalizma ter kot instrument za uresničevanje ciljev regionalnega razvoja države, regij in lokalnih skupnosti«.

Bučar (1993: 54) opredeli regionalizacijo kot politiko držav, ki si prizadevajo vzpostaviti regije, na katere prenašajo del svojih pristojnosti in jih usposabljaajo kot subjekte, s pomočjo katerih bi lažje obvladovale vse svoje ozemlje in pospeševale razvoj.

### **2.6.1 Koncepti pri izvedbi regionalizacije**

Pri izvedbi regionalizacije se uporabljajo različni koncepti. Razlikujemo (Vrišer 1999: 38):

1. *naravnogeografske ali fiziognomske regije*, ki se opirajo na naravne sestavine,
2. *homogene regije*, ki obsegajo strnjeno ozemlje s podobno naravno, gospodarsko ali socialno sestavo ter
3. *funkcijske ali nodalne ali polarizirane regije*, ki se oblikujejo okoli središč in temeljijo na gospodarskih in socialnih stikih, ki povezujejo mesta z njihovim vplivnim (gravitacijskim) območjem.

V ekonomiji in načrtovanju poznamo še: programske regije, ki jih predvidijo ob snovanju strateškega ali planskega razvoja in jih nato z družbenogospodarsko in prostorsko politiko uveljavijo (npr. novo turistično območje, sanacija degeneriranega območja).

Bolj ali manj je očitno, da je treba nujno razlikovati regionalizacije na podlagi naravnih oziroma družbenogospodarskih dejavnikov.

V Sloveniji torej obstajajo:

- naravne (geografske, podnebne) regije,
- regije na podlagi ustvarjenega prostora (glede na hišni tip, stavbni tip idr.),
- regije glede na prebivalstvo (etnološka, narečna območja idr.) in
- regije glede na primarne dejavnosti (gozdnogospodarska območja idr.).

Regije naj bi bile po svoji naravi enote v odprtem prostorskem sistemu, kar še posebej velja za družbenogospodarske regionalizacije.

### **2.6.2 Regionalizacija v javni upravi**

Smiselnost regij in regionalizacije v javni upravi je razvidna iz opredelitve EU. Po njej so regije tiste politične entitete, ki so v političnem smislu takoj pod ravniyo osrednje države in nad ravniyo občine. Imajo politično zastopstvo, ki ga zagotavlja obstoj izvoljenega regionalnega sveta, oziroma, če tega ni, združenje ali telo, ki so ga ustanovile lokalne skupnosti na neposredno nižji ravni.

Regionalizacijo za potrebe javne uprave največkrat opremo na teorijo o centralnih naseljih in z njeno pomočjo opredelimo središča in njihovo stopnjo v centralnonaselbinskem omrežju. Nato empirično preverimo, h katerim središčem gravitira prebivalstvo ter upoštevamo dosedanje upravnapolitične delitve in zgodovinsko dediščino. Upoštevati moramo tudi razdelitve državnega ozemlja, ki so jih za svoje potrebe izvedli različni državni organi ali druge javne službe. Nato strokovnjaki izdelajo analizo, ki iz različnih regionalizacijskih vidikov opredeli delitev na regije (Vrišer 1999: 39).

### **2.6.3 Regionalizacija v Evropi**

Pri evropskih regijah gre za regije evropskega pomena, ki nastopajo v transnacionalnem prostoru, in ne za regije, o katerih ponavadi govorimo pri nas. Regionalizacija pomeni politiko držav in kot že rečeno zdaj tudi politiko EU, ki si prizadevajo vzpostaviti regije, na katere prenašajo del svojih pristojnosti, in jih usposablajo kot subjekte, s katerimi bi laže obvladovale ves svoj teritorij in pospeševale razvoj. Regionalizacija je torej proces, ki poteka od zgoraj, regionalizem pa je proces, ki poteka od spodaj navzgor (to je prebivalstvo, ki hoče sodelovati pri upravljanju in vsakršnem razvoju ustreznega območja) (Vrišer 1999: 260).

Za Evropo so značilne zelo razvejane in raznolike ureditve ter prakse regionalizma. Zato nikakor ni mogoče govoriti o enem, evropskem modelu regionalizma, tudi če se omejimo le na članice Evropske unije. Prav tako danes ne poteka razvoj regionalizma kot enoten vseevropski proces, ampak se dogaja znotraj nacionalnih držav ob vedno bolj intenzivnem povezovanju in izmenjavanju izkušenj.

Evropa regij je zdaj povsem zanimiva in perspektivna zamisel, ki naj dopolnjuje proces povezovanja nacionalnih držav.

Za naš sistem zasnovane lokalne samouprave je bistveno, da upoštevamo izkušnje zahodnoevropskih držav (sploh tistih, ki so po velikosti in številčnosti populacije bliže Sloveniji) ter njihovo stopnjo razvoja in tendence v prihodnosti. Nezanemarljivi so tudi podatki ostalih vzhodnoevropskih držav, ki so se na Sloveniji podoben način lotile lokalnega samoupravljanja, pri čemer bi poznavanje njihovih izkušenj prav tako lahko bistveno prispevalo k iskanju in vpeljavi našega modela lokalne samouprave (Šmidovnik 2001: 290).

Namen regionalizacije je izpopolniti dosedanjo državno strukturo, ki je temeljila le na dveh polih: državi in lokalni samoupravi. Nov subjekt, ki vstopa med ta dva pola je regija. Z uveljavljanjem regionalizacije je bil sprožen plaz v procesu prenašanja državne oblasti navzdol, najprej na regije in nato še na lokalne skupnosti. Proces je stekel v 50. letih tega stoletja, in sicer v različnih oblikah v vseh (zahodnih) evropskih deželah ter je v naslednjih 20. do 30. letih temeljito spremenil notranjo podobo teh dežel.

Nov zagon pa je dobila regionalizacija ob koncu 80. let, ko jo je sprejela kot pomemben del svoje politike Evropska skupnost (ES). ES naj bi temeljila ne le na državah članicah, ampak tudi neposredno na regijah. ES, ki se je pozneje preimenovala v EU, naj ne bi bila le Evropa držav, ampak tudi Evropa regij, ki izvaja tudi regionalno politiko. Regionalna politika ES je bila že od vsega začetka podprta s finančnimi sredstvi, ki so zagotovljena v ustreznih strukturnih skladih Skupnosti, ta sredstva so namenjena zmanjševanju regionalne neenakosti v razvoju posameznih delov Evrope. Konkretizirani so bili trije glavni cilji evropske regionalne politike: razvoj manj razvitih regij Evrope, razvojna pomoč območjem z nazadujočo industrijo in pomoč kmetijskim območjem (Bučar 1993).

Uspešna regionalna politika pa je mogoča le, če se regije ustrezno institucionalizirajo in se tudi institucionalno povežejo neposredno z organi EU. Mejni kamen za regionalizacijo EU pomeni ustanovitev *Koordinacijskega odbora lokalnih in regionalnih skupnosti – CDALR* pri komisiji Sveta Evrope ter sprejem

*Evropske listine o regionalizaciji* v Evropskem parlamentu leta 1988. Evropska listina naj bi bila pravna podlaga za regionalizacijo EU; zavezovala naj bi države članice, da v okviru svojih meja institucionalizirajo regije kot subjekte, ki bodo sposobni nosilci razvoja na ustreznih območjih znotraj držav, pa tudi preko državnih meja – v evropskem prostoru. S tem naj bi bila odprta pot za novo povezovanje v Evropi, za povezovanje na regionalnih ravneh.

Regije naj bi se vključevale v mehanizem EU, poleg držav članic, kot »tretja raven« povezovanja. Temeljno načelo za razporejanje funkcij med organi EU, državami članicami in regijami naj bi bilo načelo subsidiarnosti. Po tem načelu opravlja nižja teritorialna skupnost vse zadeve, ki jih je sposobna opravljati glede na svojo zmogljivost, višje ravni pa le tiste zadeve, ki jih je mogoče učinkovito opravljati le na tej, višji ravni. Tako smejo organi EU nastopiti le, če država članica oz. regija konkretne naloge ne more obvladovati.<sup>2</sup>

Svet Evrope je pripravil preglednico pristojnosti lokalnih in regionalnih oblasti ter po posameznih državah njihovo distribucijo med državo, občinami in regijami.

To pa so le splošne poteze in težnja regionalizacije na državni in evropski ravni, s tem pa seveda še ni rečeno, da je proces regionalizacije zaključen.

#### **2.6.4 Regionalizacija v Sloveniji**

Zaradi odsotnosti skupnega nivoja državne in lokalne organizacije se je veliko število zadev, ki so se v komunalnem sistemu reševale v občinah, premaknilo v pristojnost reševanja državne ravni in s tem se je vzpostavil centralizem upravljalškega sistema. V naši ureditvi je trenutno stanje, ko so občine prešibke in le s težavo opravljajo svoje naloge, medtem ko je država preveč oddaljena, da bi razumela in mogla učinkoviteje reševati regionalne probleme. Tako se pojavlja problem ustrežnejše prve stopnje državne

---

<sup>2</sup> Regionalization and its effects on local self-government, Svet Evrope, poročilo CDRJ, Strasbourg, 1997.

uprave, saj sedanje upravne enote niso ustrezne in problem vzpostavitve druge stopnje lokalne samouprave, ki je trenutno ni (Vrišer 1998: 138).

Osrednje vprašanje nadaljnje reforme sistema javne uprave in njenih podsistemov lokalne samouprave in državne uprave je ravno vzpostavitev te vmesne ravni med državo ter občinami. Po sprejemu ustave, ki je naravnana bolj centralistično, je prevladalo mnenje, da regionalizacija Slovenije ne pomeni razbijanja Slovenije, temveč ravno nasprotno, vzpostavljanje možnosti njenega nadaljnjega razvoja, pojavlja se samo problem njene izvedbe.

### **3 SLOVENSKA ZAKONODAJA NA PODROČJU LOKALNE SAMOUPRAVE**

Lokalna samouprava je pri nas urejena s celo vrsto Zakonov in ostalih pravnih predpisov. To področje urejajo:

- Ustava RS,
- zakon o lokalni samoupravi,
- zakon o financiranju občin,
- zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij,
- zakon o postopku za ustanovitev občin ter o določitvi njihovih območij,
- zakon o lokalnih volitvah,
- zakon o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31.12.1994 opravljali organi občin,
- področna zakonodaja (spisek zakonov in opredelitev pristojnosti in nalog občin vsebuje Katalog pristojnosti občin),
- zakon o upravi v povezavi z zakonom o organizaciji in delovnem področju ministrstev.

Slovensko lokalno samoupravo urejajo tudi predpisi na evropski ravni:

- evropska listina lokalne samouprave,
- evropska listina o regionalni samoupravi,
- evropska okvirna konvencija o obmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti.

Za lažjo analizo naloge bom podrobneje pogledala vsebino zakona o pokrajinah.

#### **3.1 Zakon o pokrajinah**

Zakon o pokrajinah (ZoP) je bil napovedan že v Zakonu o lokalni samoupravi (ZLS), v zadnjem členu IX. poglavja, ki pravi, da bo organizacijo pokrajin uredil poseben zakon. Predlog ZoP bistveno dopolnjuje določbe ZLS o pokrajini.

### **3.1.1 Vsebina zakona o pokrajinah**

Podlaga za pripravo predloga zakona so bile teze za zakon o pokrajinah – predhodna obravnava, predlog za začetek postopka za spremembo ustave, ki ga je v DZ in DS RS iz predhodne obravnave tez zakona o pokrajinah (Urad vlade RS za lokalno samoupravo, delovno gradivo za predlog ZoP, 27. 12. 2001) obsega VII poglavij s 70 člani, VIII. poglavje – končne in prehodne določbe je še v pripravi. Vrsta členov je še neizdelanih.

#### **3.1.1.1 Splošne določbe**

V splošnih določbah je pokrajina opredeljena kot samoupravna lokalna skupnost, ki se ustanovi zaradi uresničevanja skupnih potreb in interesov prebivalcev na zaokroženem območju, kjer obstajajo trajnejši odnosi med prebivalci (ZoP, prvi člen).

Pokrajina se ustanovi z zakonom, prav tako njeno območje. V splošnih določbah je govora še o tem, da so v območja pokrajine vključena celotna območja občin in da območja pokrajin ni dopustno spreminjati brez predhodnega mnenja neposredno prizadetih občin in pokrajin (ZoP, drugi člen).

Pokrajina ima svoj statut, s katerim se določi organizacija in delovanje pokrajine, oblikovanje in pristojnosti pokrajinskih organov, način sodelovanja prebivalcev pokrajine pri sprejemanju odločitev v pokrajini in razmerja med pokrajino in občinami, med pokrajinami ter med pokrajino in državo (ZoP, tretji člen).

V splošnih določbah je določeno tudi, da je pokrajina pravna oseba s pravico posedovati, pridobivati in razpolagati z vsemi vrstami premoženja (ZoP, četrti člen).

Opređeljeno je tudi, da pokrajina pri izvrševanju svojih pristojnosti ne sme posegati v pristojnosti občin, da pokrajina skrbi za usklajen razvoj na vseh področjih, omenjeno pa je še povezovanje in sodelovanje pokrajin med seboj in navzven preko meje.

### 3.1.1.2 Pristojnosti pokrajin

Pristojnosti (funkcionalna komponenta) pokrajin so bile opredeljene z namenom:

- da se zagotovi uravnotežen obseg pristojnosti pokrajin glede na delovna področja ministrstev,
- da se v državi prične s procesom decentralizacije in se zato v večji meri predlaga prenos pristojnosti z države na pokrajine, ne pa z občin na pokrajine,
- da bodo pokrajine v skladu s svojimi pristojnostmi skrbele za usklajen razvoj na ekonomskem, socialnem in kulturnem področju na svojem celotnem območju in da se pri opredelitvi predloga prenosa izhaja iz nalog, ki so razvojno naravnane, in tiste, ki so po svoji naravi nedvomno pokrajinskega značaja,
- da se posledično (s konstituiranjem pokrajin) v največji možni meri uskladijo regionalne delitve na območjih prihodnjih pokrajin (npr. Davčna uprava RS, Geodetska uprava RS, šolske uprave idr.),
- da se pri predlogu prenosa pristojnosti izhaja iz koncepta teritorialno večjih pokrajin.

O pristojnosti pokrajin ZoP govori v II. poglavju. Pokrajina bo samostojno opravljala lokalne zadeve širšega pomena, ki jih bo določila s svojimi predpisi ali so določene z zakonom, ter z zakonom določene zadeve regionalnega pomena na področju:

- ekonomskega, socialnega in kulturnega razvoja svojega območja,
- urejanja prostora in varstva okolja ter prometa in zvez,
- zagotavljanja javnih gospodarskih služb pokrajinskega pomena,
- zagotavljanja javnih negospodarskih služb pokrajinskega pomena (ZoP, deveti člen).

Pokrajina bo opravljala tudi upravne naloge države, razen upravnih nalog, ki jih po zakonu neposredno opravljajo ministrstva, in upravnih nalog, ki so z zakonom prenesene v opravljanje občinam.

Pokrajina naj bi opravljala štiri sklope nalog:

- izvorne pristojnosti,
- prenesene državne pristojnosti v izvirno pristojnost pokrajine,
- upravne naloge države, prenesene v izvajanje pokrajini, in

- prenesene naloge občin.

### *Izvirne naloge pokrajin*

Izvirne naloge pokrajin so tiste, ki jih pokrajina določi sama s statutom in drugimi akti in so lokalne zadeve širšega pomena. Praviloma so fakultativne narave (izbirne). To pomeni, da so za njihovo izvajanje lokalne skupnosti omejene zgolj s svojimi finančnimi zmogljivostmi. Država pa lahko z zakonom določi pokrajinam posamezne naloge kot lokalne zadeve širšega pomena.

V okviru teh nalog bi pokrajine opravljale naslednje naloge na področju:

- komunalne infrastrukture in storitev,
- pospeševanja gospodarstva,
- ekonomskega, socialnega in kulturnega razvoja svojega območja,
- urejanja prostora in varstva okolja ter prometa in zvez,
- zagotavljanja javnih gospodarskih služb pokrajinskega pomena,
- zagotavljanja javnih negospodarskih služb pokrajinskega pomena.

Pokrajina naj bi v medsebojni povezanosti opravljala samoupravne naloge pokrajinskega pomena in državne naloge. Pokrajina naj bi zagotovila demokratično upravljanje lokalnih zadev regijskega pomena in državnih zadev neposredno z izvoljenimi organi v korist svojega prebivalstva.

Pokrajine naj bi opravljale tudi naloge regionalnega pomena, določene z zakonom (področnimi zakoni). Te naloge torej niso ne lokalnega ne državnega pomena, temveč vmesnega (regionalnega) pomena.

Naloge regionalnega pomena bodo npr. v zvezi:

- z regionalnim prostorskim načrtovanjem,
- z zagotavljanjem skladnega regionalnega razvoja,
- z varstvom okolja,
- s področjem prometa in zvez ter
- s področjem javnih služb regionalnega pomena (pokrajinski arhivi, muzeji, gledališča, bolnišnice ...).

V pristojnosti pokrajine bodo torej naloge, ki jih bo nanjo prenesla država po načelu subsidiarnosti in decentralizacije. Te naloge bodo z zakonom določene kot izvirne naloge pokrajine. Gre za izvirne naloge pokrajine, ki jih lahko pokrajina opravlja sama, in ne s prenosom z občin, saj te po svoji naravi nimajo pristojnosti za opravljanje nalog širših lokalnih skupnosti – pokrajin.

Pokrajina naj bi opravljala tudi naloge, ki jih država prenese pokrajinam v upravljanje kot prvi stopnji splošne pristojnosti države. S tem bo v državi izvedena dekoncentracija državnih nalog.

Zakon o pokrajinah, ki je organizacijski zakon, ne more določiti izvirnih pristojnosti pokrajin. To je možno urediti le z novelacijo področne zakonodaje. V področnih zakonih bo izdelana prerazporeditev pristojnosti na državo, pokrajine in občine.

#### *Prenesene naloge pokrajin*

Tu razlikujemo dve vrsti nalog, in sicer prenesene naloge iz državne pristojnosti in prenesene naloge iz občinske pristojnosti:

a) Iz državne pristojnosti naj bi pokrajina opravljala naloge, ki jih država z zakonom prenese na pokrajino in ki so državne oblastne naloge. To naj bi bile predvsem naloge, ki jih danes opravljajo upravne enote. S področnimi zakoni se bo na pokrajino preneslo v izvajanje posamezne naloge iz državne pristojnosti, ki se bolj racionalno in učinkovito opravljajo v pokrajini. Pokrajina naj bi tako postala »dvoživka«, v kateri se opravljajo v medsebojni povezanosti državne naloge, ki jih je treba opravljati v regiji, in samoupravne naloge lokalnega pomena. Pokrajina naj bi v tem primeru opravljala na svojem območju tudi upravne naloge države, razen upravnih nalog, ki jih po zakonu neposredno opravljajo ministrstva, in upravnih nalog, ki so z zakonom prenesene v pristojnost občin. V tem primeru bo treba rešiti vprašanje postopnosti prehoda na pokrajinsko ureditev in državljanom zagotoviti, da se položaj pri urejanju njihovih zadev v upravnih postopkih, ki jih zdaj vodijo upravne enote, ne bi poslabšal.

b) Pokrajina bo opravljala tudi prenesene naloge iz občinske pristojnosti. Te naloge občina lahko prenese na pokrajino sporazumno. Tu gre predvidoma za manjši obseg nalog.

### 3.1.1.3 Organi pokrajine

Organe pokrajine opredeljuje III. poglavje ZoP (členi 13–32).

Organi pokrajine so pokrajinski svet, predsednik pokrajine, pokrajinski odbor in drugi organi, ki jih določa zakon (ZoP, 13. člen).

#### *Pokrajinski svet*

Pokrajinski svet je predstavniško telo pokrajine. Volitve članov pokrajinskega sveta so neposredne. Število članov bo določeno z zakonom v odvisnosti od števila prebivalcev pokrajine.

Naloge pokrajinskega sveta so:

- sprejema statut pokrajine,
- sprejema odloke in druge akte pokrajine,
- sprejema proračun pokrajine in zaključni račun proračuna pokrajine,
- sprejema prostorske in druge plane razvoja pokrajine,
- izvoli predsednika pokrajine,
- izvoli člane pokrajinskega odbora,
- imenuje direktorja pokrajinske uprave in predstojnika urada za pritožbe.

Tudi v ELRS je določeno, da je predstavniško telo izvoljeno neposredno.

#### *Predsednik pokrajine*

Predsednik pokrajine je individualni izvršilni organ pokrajine in funkcionar. Je posredno voljen izmed članov pokrajinskega sveta in opravlja naslednje naloge:

- je predsednik pokrajinskega sveta,
- je predsednik pokrajinskega odbora,
- predstavlja in zastopa pokrajino,
- predlaga izvolitev članov pokrajinskega odbora,

- predlaga imenovanje direktorja pokrajinske uprave in predstojnika urada za pritožbe.

V delovnem gradivu ZoP je torej pojem »glavarja« (županski model po analogiji z občinsko upravo, kjer je značilna združenost politično-izvršilne funkcije in funkcije vodenja uprave) opuščen. Predsednik naj bi bil izvoljen posredno izmed članov pokrajinskega sveta, bil bi predsednik pokrajinskega sveta in odbora.

#### *Pokrajinski odbor*

Pokrajinski odbor je kolektivni izvršilni organ pokrajine. Sestavljen je iz 6-9 članov, ki so na predlog predsednika pokrajine izvoljeni izmed članov pokrajinskega sveta.

Naloge pokrajinskega odbora so:

- usmerja in nadzoruje delo pokrajinske uprave,
- predlaga pokrajinskemu svetu odločitve iz njegove pristojnosti,
- predlaga pokrajinskemu svetu v sprejem proračun pokrajine in zaključni račun proračuna pokrajine,
- sprejema izvršilne predpise za izvajanje odločitev pokrajinskega sveta,
- izvršuje ustanoviteljske pravice v razmerju do javnih podjetij in javnih zavodov,
- na predlog direktorja pokrajinske uprave imenuje in razrešuje predstojnike organov pokrajinske uprave.

#### *Pokrajinska uprava*

Pokrajinska uprava opravlja upravne naloge pokrajine. Sestavljajo jo pokrajinski upravni organi, ki jih ustanovi pokrajinski svet na predlog pokrajinskega odbora ter po predhodnem mnenju Vlade RS glede organizacije in delovnega področja pokrajinskih organov, ki izvajajo državne naloge, ki so bile pokrajini z zakonom prenesene v opravljanje.

#### *Direktor pokrajinske uprave*

Direktor pokrajinske uprave je uradnik po zakonu, ki ureja položaj javnih uslužbencev. Direktorja imenuje in razrešuje pokrajinski svet na predlog predsednika pokrajine po predhodnem mnenju Vlade RS. Vodi pokrajinsko upravo in je odgovoren pokrajinskemu odboru in predsedniku pokrajine. Vsako leto je dolžan

poročati Vladi RS o opravljanju na pokrajino prenesenih državnih nalog, na zahtevo pokrajinskega sveta pa tudi pokrajinskemu svetu.

Glede na to, da vodi pokrajinsko upravo, direktor pokrajinske uprave:

- določi notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest v pokrajinskih upravnih organih,
- k aktu, s katerim ureja organizacijo in sistemizacijo delovnih mest v pokrajinskih upravnih organih, ki opravljajo prenesene državne naloge, mora pridobiti predhodno mnenje pristojnih ministrstev,
- predlaga imenovanje predstojnikov pokrajinskih upravnih organov.

#### *Urad za pritožbe*

Urad za pritožbe je neodvisen pokrajinski upravni organ, ki na drugi stopnji odloča o pritožbah zoper upravne akte, izdane na prvi stopnji v občinah in pokrajinski upravi.

Ta rešitev (za občinske akte) pomeni odstopanje od pravila, da pokrajina v ničemer ni nadrejena občinam in prinaša zelo dobro in enostavno rešitev obstoječega problema reševanja pritožb na občinski ravni, ko na prvi in drugi stopnji odloča dejansko isti organ.

### **3.1.1.4 Premožanje in financiranje pokrajine**

Pokrajina ima svoje premoženje (nepremičnine, premične stvari), denarna sredstva in pravice. Financira se z lastnimi sredstvi, sredstvi države in sredstvi občin. Lahko se tudi zadolži doma in v tujini. Nadzor nad zakonitostjo, namembnostjo ter gospodarno rabo proračunskih sredstev pokrajine opravlja računsko sodišče. Pokrajine naj bi se tako financirale iz davkov, dajatev in pristojbin.

Za zagotavljanje virov sredstev za delovanje in financiranje nalog, ki jih pokrajina opravlja kot prenesene naloge države, mora država upoštevati:

- da se zagotavlja ustrezen in enakomeren gospodarski, kulturni in socialni razvoj pokrajin,
- da se upoštevajo interesi države v razmerju do pokrajin in občin,

- da se omogočata večja dostopnost in decentralizacija upravnega odločanja ter zagotavlja učinkovitost upravnega delovanja.

Sistem financiranja je izredno pomemben del projekta ustanavljanja pokrajin. Na to nas opozarja tudi Svet Evrope oziroma CLRAE, ki v svojih priporočilih navaja, da je treba lokalnim skupnostim zagotoviti lastne finančne vire, kot to določata tudi MELLs in ELRS. To pomeni, da bi morala imeti pokrajina vpliv na uvedbo, višino in namenskost teh virov. Prav tako je pomembno, da razpolaga pokrajina z zadostnimi sredstvi za opravljanje z zakonom določenih nalog. Skupaj s prenosom pristojnosti iz države na pokrajino pa je treba prenesti tudi sredstva za njihovo opravljanje. Seveda je pri tem cilj, da ne bo prihajalo do dodatnih finančnih obremenitev, ne da bi bili doseženi sinergijski učinki pri večji gospodarski rasti. Pokrajine je potrebno zasnovati tako, da bodo v svoji osnovi predvsem razvojne regije, ki bodo temeljile na lastnih razvojnih možnostih (Ribičič 2002:4).

### **3.1.1.5 Postopek za ustanovitev pokrajin, za spremembo njihovih območij ter imena in sedeža**

Postopek za ustanovitev pokrajin obsega predhodni postopek, zakonodajni postopek in postopek konstituiranja pokrajin (ZoP, 51. člen).

Predlog za ustanovitev pokrajin prične vlada s tem, da pripravi predlog za oblikovanje pokrajine in ga predloži državnemu zboru. Predlog za oblikovanje pokrajin upošteva naslednja načela:

- v pokrajino se vključijo občine na območju, ki je povezano s skupnimi gospodarskimi, socialnimi in kulturnimi interesi prebivalstva,
- območje pokrajine mora po površini, številu prebivalstva omogočati skladen gospodarski, socialni in kulturni razvoj na tem območju,
- pokrajina obsega območje z najmanj sto tisoč prebivalci,
- v pokrajino se vključujejo celotna območja občin.

Državni zbor predlog pošlje v mnenje občinam, ki se morajo o njem opredeliti v 60 dneh. Občinski svet lahko o predlogu za oblikovanje posamezne pokrajine razpiše referendum, izvede anketo med občani ali pa mnenje pridobi na zborih občanov. Predlog za ustanovitev pokrajin vsebuje območja pokrajin, imena in sedeže pokrajin ter obrazložitev. Na podlagi odločitev občinskih svetov vlada pripravi predlog zakona o ustanovitvi pokrajin in ga predloži državnemu zboru v sprejem. Nato DZ določi predlog zakona za ustanovitev pokrajin in ga pred sprejemom pošlje v mnenje občinam. Občine morajo svoje mnenje Državnemu zboru posredovati v 30 dneh. Po sprejetju zakona sledi postopek konstituiranja pokrajin. Izvolijo in konstituirajo se organi pokrajine, sprejme se statut in drugi akti, potrebni za delovanje pokrajine.

#### **3.1.1.6 Nadzor zakonitosti**

Nadzor zakonitosti dela organov pokrajine v skladu z zakonom opravljajo vlada in ministrstva. V zadevah, ki jih pokrajinam v izvrševanje prenese država z zakonom, pa ministrstva opravljajo tudi nadzor nad primernostjo in strokovnostjo njihovega dela.

#### **3.1.1.7 Končne in prehodne določbe**

V končnih in prehodnih določbah zakona bo treba rešiti vprašanje zagotovitve materialnih, prostorskih, organizacijskih, kadrovskih in drugih razmer za začetek delovanja pokrajin.

## **4 DOKUMENTI SVETA EVROPE**

Argumente za drugo raven lokalne samouprave najdemo tudi v dokumentih Sveta Evrope – Evropski listini lokalne samouprave, Evropski okvirni konvenciji o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti in v Evropski listini o regionalni samoupravi.

Po mednarodnem pravu je načelo subsidiarnosti temeljno načelo pri evropskem združevanju. Z njegovim uveljavljanjem se prične proces decentralizacije, kateri razbremeni državno upravo in s tem oslabi določen center moči (v Sloveniji ta center predstavlja Ljubljana).

Naj za začetek predstavim ta dva pojma.

### **4.1 Decentralizacija**

V modernih državah poleg centralnih državnih organov oziroma tistih, ki svoje naloge opravljajo na celotnem ozemlju države, obstajajo še drugi organi, ki skrbijo za zadeve iz svojega delovnega področja samo na ožjem državnem teritoriju. Centralni organi zadovoljujejo skupne in splošne interese vseh državljanov, medtem ko necentralni organi zadovoljujejo tiste interese, ki se pojavljajo na ožjem območju države in so lastni samo posameznim skupinam prebivalcev. Glede na to, da centralna oblast ne more ugotavljati, spoznavati ter zadovoljevati vseh teh raznolikih interesov in potreb v državi, prepušča prebivalcem, da sami skrbijo za te posebne – lokalne interese. Tako najbolje razložimo pojem decentralizacije ali še drugače: z decentralizacijo označujemo vsako slabljenje vpliva določenega centra (Šmidovnik 1995: 32). Decentralizacija v državi ima dva odraza:

- upravna teritorializacija in
- lokalna samouprava.

Upravna teritorializacija ali teritorializacija centralne uprave je oblikovanje manjših enot upravnega sistema, na katere se prenese funkcija izvrševanja nalog državne uprave ter odločanja na prvi stopnji v upravnih postopkih – upravne enote. Ta način je bolj opredeljen kot dekoncentracija, saj gre dejansko samo za prerazporeditev na nižjo stopnjo, ki je neposredno podrejena centralnim organom. Upravne enote so teritorialni organi uprave s svojim delovnim področjem, pristojnostmi, funkcijami, vodenjem in teritorijem (Trpin 1998: 187).

Idejna in pravna podlaga teorije o decentralizaciji je pojmovanje o prvobitni enotnosti celotne sfere oblasti, ki jo predstavljajo centralni državni organi. Država pa del oblasti oziroma del javnih nalog, in sicer naloge lokalnega pomena, ki jih označujemo tudi kot »lokalne zadeve«, izroča v roke lokalnih samoupravnih skupnosti, ki naj te naloge opravljajo načeloma samostojno, s svojimi organi, s svojimi sredstvi, vendar pod določenim nadzorstvom centralnih državnih organov. To so lastne oziroma samoupravne naloge lokalnih skupnosti. Drugi krog nalog teh skupnosti pa je tisti, ki jih lahko država naloži tem skupnostim, da jih opravljajo zanjo; to so prenesene državne naloge, ki jih izvajajo organi lokalnih skupnosti. Pri opravljanju teh nalog nastopajo organi lokalnih skupnosti kot nekakšna podaljšana roka državnih organov, vendar pa delujejo pri tem bolj samostojno kot državni organi (Šmidovnik 1995: 33–34).

## **4.2 Načelo subsidiarnosti**

Pravica do lokalne samouprave je po evropski listini o lokalni samoupravi eno temeljnih načel v državah članicah SE. Pravica se uresničuje preko odločanja prebivalstva o lokalnih zadevah javnega pomena: izvolitev predstavniških organov, referendumi, zbori občanov in drugo. Ravnovesje med svobodo posameznika nenehno išče načelo subsidiarnosti, med njimi pa daje prednost temeljnim pred višjimi ravnmi oblasti (Vlaj 1998). Razdelitev pristojnosti je tudi v drugih evropskih državah postala eno središčnih področij dialoga med državo in lokalnimi skupnostmi.

Izpeljava načela subsidiarnosti je decentralizacija javnih zadev oz. prerazporeditev pristojnosti na primernejše ravni. Načelo subsidiarnosti v institucionalnem in upravno-organizacijskem smislu pomeni

stalen razmislek o razdelitvi pristojnosti glede urejanja in odločanja o javnih zadevah in sredstvih za njihovo uresničevanje. Področna zakonodaja bi morala v skladu s tem načelom razmejiti naloge med državo in lokalnimi skupnostmi ter s posebnimi zakoni ob upoštevanju povezanosti prenesti določene državne naloge v opravljanje lokalnim skupnostim. To načelo spoštujeta tako Svet Evrope kot EU in pomeni priznavanje vloge in položaja lokalnih in regionalnih oblasti v državah s strani samih in s strani mednarodnih institucij. Kot politično načelo pomeni načelo subsidiarnosti to, da se javne zadeve uresničujejo čim bližje državljanom in v največji meri na njihovo pobudo. Nastalo je kot nasprotje načelu koncentracije zadev na državni ravni in kot že rečeno zahteva, da se prenese v opravljanje lokalnih skupnosti vse, kar so te sposobne samostojno opravljati.

Centralizacija pristojnosti, ki se je zgodila ob uvedbi lokalne samouprave, naj bi bila po zagotovilih tedanjih piscev te zakonodaje le začasna, potem pa naj bi država posamezne zadeve iz sedanje državne pristojnosti vrnila občinam in pokrajinam kot njihove izvorne ali prenesene pristojnosti (Vlaj 1998).

### **4.3 Evropska listina lokalne samouprave<sup>3</sup>**

Listina je bila na voljo za podpis 15. oktobra 1985 na 20. plenarni seji Stalne konference lokalnih in regionalnih skupnosti Evrope in je začela veljati 1. septembra 1988, ko so jo ratificirale prve štiri države. Njen cilj je zagotavljanje skupnih evropskih standardov za opredelitev in varovanje pravic lokalnih oblasti, saj te predstavljajo državljanom najbližjo raven uprave in jim omogočajo udeležbo pri sprejemanju odločitev, ki zadevajo njihovo vsakdanje življenje. Države podpisnice morajo izpolnjevati temeljna pravila, ki zagotavljajo politično, upravno in finančno avtonomijo lokalnih skupnosti. Skozi stopnjo avtonomije lokalnih skupnosti je merljiva stopnja lokalne demokracije. Listina je pomenila viden prispevek k rasti splošnih evropskih vrednot in je pomembno vodilo za uvedbo lokalne demokracije v državah srednje in vzhodne Evrope.

---

<sup>3</sup> Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELLS), Ur. l. RS, Mednarodne pogodbe, št. 15 (Ur. l. RS, št. 57/1196).

Načela lokalne samouprave, ki jih ELLS vsebuje, se nanašajo na vse vrste lokalnih oblasti (tudi na regije) na ozemlju pogodbenice. Listina obvezuje države, ki so jo ratificirale, k spoštovanju določenih pogojev, načel in pravil glede lokalne samouprave. To so v bistvu skupna evropska pravila za varovanje ter razvoj pravic in svoboščin lokalnih oblasti. Listina opredeljuje pravico do lokalne samouprave kot eno temeljnih načel demokracije in izhaja iz ugotovitve, da je lokalna raven tista, na kateri lahko državljani najbolj neposredno uresničujejo pravico do sodelovanja pri opravljanju javnih zadev. »Lokalna samouprava je po listini opredeljena kot pravica in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona urejajo in opravljajo bistveni del javnih zadev v lastni pristojnosti ter v korist lokalnega prebivalstva« (Vlaj 2001: 100). Obstoj lokalnih skupnosti in varstvo lokalne avtonomije sta v številnih evropskih državah prispevala k graditvi Evrope, temelječe na načelih demokracije in decentralizacije oblasti. Listina teži k priznanju načela lokalne samouprave v ustavah in nacionalnih zakonodajah, enako pa naj bi se opredelile pristojnosti in pooblastila lokalnih oblasti. Slednja morajo biti izključena, da jih ne bi ogrožala centralna ali regionalna oblast, razen zakonsko določenih izjem (Vlaj 2001: 97–100).

#### **4.4 Evropska okvirna konvencija o obmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti<sup>4</sup>**

Evropska konvencija o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti (EOK) št. 106 je bila sprejeta v Madridu 21. 5. 1980 in je začela veljati, ko so jo ratificirale štiri države. Njeno vsebino sta dopolnila dva dodatna protokola (št. 159 in 169). Njen namen je spodbujanje in ustvarjanje pogojev čezmejnega sodelovanja med lokalnimi in regionalnimi skupnostmi, ki pomeni prispevek h gospodarskemu in družbenemu napredku obmejnih regij in s tem krepitev solidarnosti med evropskimi narodi. Države pogodbenice se z EOK zavezujejo k omogočanju in spodbujanju obmejnega sodelovanja med teritorialnimi skupnostmi pod svojo sodno pristojnostjo ter teritorialnimi skupnostmi, oblasti ali organizacije, ki opravljajo lokalne in regionalne funkcije ter jih kot take priznava notranja zakonodaja, čezmejno sodelovanje pa se izvaja v okviru njihovih pristojnosti.

---

<sup>4</sup> Strasbourg, Svet Evrope, Odsek za publikacije in dokumentacijo ISBN 92-871-0021-7, izdaja v maju 1989, natisnjeno v Franciji.

Čezmejno sodelovanje po EOK pomeni vsak dogovor, s katerim se krepijo in razvijajo sosedski odnosi med teritorialnimi skupnostmi dveh ali več pogodbenic, ki imata/-jo skupno mejo, in vsak sporazum, sklenjen v ta namen (Vlaj 2001: 112–115).

#### **4.5 Evropska listina o regionalni samoupravi**

Osnutek Evropske listine regionalne samouprave (ELRS) je CLRAE sprejel v obliki priporočila – Recommendation 34 (1997) na svojem četrtem zasedanju, junija 1997<sup>5</sup>. Od tedaj se je razpravljalo o pravni naravi, tj. pravni obliki dokumenta o regionalni samoupravi, ki naj bi ga sprejel Odbor ministrov SE. Eno stališče se zavzema za pravno bolj zavezujočo konvencijo, drugo večinsko stališče pa zagovarja prožnejši dokument (v obliki priporočila), ki ne bi spodbijal legitimnosti enega ali drugega modela regionalizacije. Nekateri zagovarjajo možnost aneksa k ELLS z dopolnitvijo manjkajočih določb o regijah. Stična točka vseh predlogov je torej stališče, da mora dokument, ne glede na obliko, upoštevati razlike med državami glede regionalne strukture in njenih nalog. Države članice imajo polno svobodo izbora svojih notranjih struktur, zato jim dokument nikakor ne bi smel zapovedovati regionalne teritorialne ravni. Po usklajevanju je Vodilni odbor za lokalno in regionalno demokracijo (CDLR) zavzel stališče, naj bi dokument vseboval določila o 1) pristojnostih regionalnih skupnosti, 2) regionalnih organih, 3) finančnih sredstvih in kadrih, 4) varstvu regionalne samouprave ter 5) o nadzoru dela regionalnih organov. CDLR naj bi torej pripravil oblike modelov regionalne samouprave, identificiral načela, ki so skupna vsem modelom in bi omogočala prenavo ali ustanavljanje demokratične ravni regionalne oblasti, ter na tej osnovi pripravil dokument, ki ga bo sprejel Odbor ministrov (Vlaj 2001: 109–111).

---

<sup>5</sup> Parlamentarna skupščina ga je sprejela v istem letu-Recommendation 1349 (1997), Vlaj 2001: 109.

#### 4.5.1 Vsebina osnutka Evropske listine o regionalni samoupravi<sup>6</sup>

Osnutek ELRS vsebuje 32. členov. Sestavljen je iz preambule, uvoda, besedilo listine (normativni del) pa je zajeto v treh delih, in sicer I. del – Funkcionalna, organizacijska in materialna sestavina, II. del – Obveznosti pogodbenic in nadzor nad uporabo listine in III. del – Podpis, ratifikacija in začetek veljavnosti listine.

##### *Preambula, uvod*

Preambula listine vsebuje izhodišča, iz katerih države podpisnice izhajajo pri pripravi normativnega dela dokumenta, torej členov, ki sledijo v besedilu listine.

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. V nadaljevanju je poudarjeno, da se regionalizacije ne sme doseči na račun avtonomije lokalnih skupnosti in jo morajo spremljati prav ukrepi, zasnovani tako, da varujejo to avtonomijo z vsem dolžnim upoštevanjem dosežkov MELLs.

##### *Besedilo listine – I. del*

Besedilo listine – normativni del ima tri dele, vsak del se nanaša na posamezno področje, ki ima svoj naslov, v okviru le-teh so člani, ki so naslovljeni. I. del besedila listine govori o ustanovitvi regionalne samouprave.

Načelo regionalne samouprave naj se v čim večji meri prizna v ustavi. Vsebina in obseg regionalne samouprave se določi z ustavo, zakonom, statuti regij ali določbami mednarodnega prava (ELRS, drugi člen).

---

<sup>6</sup> Neuraden prevod, Lektorsko prevajalska služba Vlade RS, v Vlaj, Lokalna samouprava, pokrajine in občine, FDV, Ljubljana, oktober 1996, str. 388–399;

Regionalna samouprava označuje pravico in dejansko zmožnost največjih ozemeljskih skupnosti v vsaki državi, ki imajo izvoljena telesa ter so upravno postavljene med državo in lokalnimi skupnostmi, da upravljajo v svoji lastni pristojnosti ter v korist svojega prebivalstva znaten delež zadev splošnega pomena, še zlasti zato, da podpirajo trajnostni razvoj (ELRS, tretji člen).

Naslednje poglavje govori o regionalnih pristojnostih (funkcionalna sestavina ELRS). Regije imajo lastne pristojnosti, ki se priznajo ali določijo z ustavo, zakonom, statutom regij ali določbami mednarodnega prava (četrti člen), nadalje pooblastila za izvajanje državnih nalog na regionalni ravni (peti člen) in prenesena pooblastila skupaj z materialnimi ter finančnimi sredstvi.

Dokument naj bi opredelil regionalne skupnosti kot skupnosti, ki so med državo in lokalnimi skupnostmi z lastnimi in prenesenimi pristojnostmi. Lastne pristojnosti naj bi jim bile priznane ali določene z ustavo, zakoni in statutom regije. Te naloge naj bi regije opravljale na svojem ozemlju, pooblastila pa naj bi jim omogočala sprejemanje in uresničevanje politike, ki bi bila značilna za vsako regijo. Prenesene pristojnosti pa so tiste, ki bi jih na regionalne skupnosti prenesle druge ravni oblasti.

V osnutku listine so v nadaljevanju opredeljeni odnosi regij z lokalnimi skupnostmi ter drugimi regijami (medregionalno sodelovanje, tudi čez mejo). Regije upoštevajo lokalno samoupravo in ravnanje po načelu subsidiarnosti.

Med regionalnimi in lokalnimi skupnostmi velja načelo subsidiarnosti, ki varuje lokalne skupnosti. Regionalne skupnosti naj bi opravljale naloge, ki jih lokalne skupnosti ne zmorejo oziroma jih je mogoče učinkoviteje in racionalneje opravljati na regionalni ravni.

Regijam mora biti dana tudi pravica, da so zastopane v ustreznih mednarodnih in evropskih organizacijah, ki predstavljajo njihove interese. Imeti pa morajo tudi pravico do čezmejnega sodelovanja. Medregionalne odnose regij urejajo mednarodni sporazumi. Opredeljeno je zastopanje regije v tujini, sodelovanje v državnih zadevah ter sodelovanje regij pri evropskih in mednarodnih zadevah (ELRS, členi 8–13).

Regija ima skupščino kot predstavniško telo in izvršilno telo (ELRS, 14.–16. člen). Predstavniška telesa naj bi bila demokratično izvoljena, na regionalni ravni pa naj bi se uveljavile tudi neposredne udeležbe državljanov pri odločanju. Volitve predstavniškega telesa so lahko neposredne ali pa jih volijo lokalne oblasti v regiji. Predstavniško telo ima lahko svoj izvršilni organ.

Regije naj bi imele tudi svoje premoženje in upravo, ki jo svobodno organizirajo. Osebe regionalnih skupnosti naj bi imele take delovne razmere, kot jih zahteva MELLS.

Poglavje o regionalnem financiranju govori o načelih financiranja regije, o lastnih sredstvih regije, prenosih in finančni izravnavi ter izposojanju (ELRS, členi 17–20).

Sistem financiranja za regionalne proračune zagotavlja, da se preskrbi predvidljivi celotni znesek javnih prihodkov, ki je sorazmeren s pooblastili in odgovornostmi regij, in omogoča opravljanje regionalnih javnih storitev. Pri tem naj bi regije pravilno svobodno odločale o razpolaganju s temi sredstvi. Viri regionalnega financiranja morajo biti dovolj raznovrstni in prilagodljivi.

Regija ima torej lastna sredstva, ki jih sestavljajo v glavnem davki, dajatve in pristojbine, pri financiranju regij pa naj bi bilo zagotovljeno tudi načelo solidarnosti z uvedbo izravnalnega mehanizma, ki naj prispeva k harmonizaciji življenjskega standarda prebivalcev različnih regij. Zato je financiranje regij urejeno tudi s sistemom prenosa sredstev in finančne izravnave ter z dostopnostjo do trga kapitala.

V poglavju o zaščiti regionalne samouprave je opredeljeno pravno varstvo za zaščito regionalnih meja. Meja regionalnih skupnosti naj ne bi spreminjali brez posvetovanja s prebivalci v regiji. Regije naj bi imele tudi pravico do sodnega varstva svojega položaja. V zvezi s tem so regije pooblašene, da pred pristojnimi sodišči sprožijo tožbo, zato da zagotovijo svobodno izvajanje svojih pooblastil. Nasprotja pooblastil se rešujejo po ustavnih in zakonskih načelih vsake države.

Nadzor zakonodaje ali predpisov, ki jih regije sprejemajo, se sme izvajati v takih primerih in po takih postopkih, ki jih določata ustava ali zakon (ELRS, členi 21–24). Nadzor naj bi bil v mejah njegove

skladnosti z ustavo in standardi, ki jih določajo zakoni. Le pri prenesenih pristojnostih bi nadzor zajemal tudi primernost opravljenega dela. Razrešitev ali odstavitev regionalnih organov naj bi bila dovoljena v zares izjemnih primerih ali v sodnem postopku.

#### *Obveznosti pogodbenic in nadzor nad uporabo listine – II. del*

II. del osnutka ELRS govori o obveznostih pogodbenic za izvajanje določb te listine. Zaradi upoštevanja raznovrstnosti in nenehne razvijajoče se narave regionalnih razmer v evropskih državah so navedeni pridržki k posameznim členom te listine, ki jih lahko izrazijo posamezne podpisnice (ELRS, 25. člen).

Nadalje je določen nadzor uporabe listine (ELRS, 26. člen), opredeljena pa je tudi obveza držav v procesu regionalizacije. Države, v katerih trenutno poteka proces regionalizacije, se lahko obvežejo, da se bodo za vzpostavitev in razvoj regionalnih struktur ravnale po načelih, ki jih vsebuje ELRS. Po osnutku listine se podpisnice obvežejo, da bodo v desetih letih od dneva, ko bo listina začela veljati zanje, vzpostavile pravni okvir in upravne ter finančne mehanizme, ki jim bodo omogočili, da se bodo glede svojih regionalnih struktur ravnale v skladu s pravicami, opredeljenimi s to listino (ELRS, 27.člen).

#### *Podpis, ratifikacija, začetek veljavnosti – III. del*

III. del osnutka listine govori o podpisu, ratifikaciji in začetku veljavnosti listine, določa regije, na katere se nanaša, govori o pristopu evropskih držav nečlanic Sveta Evrope (SE), v nadaljevanju pa še o odpovedi pogodbenic od te listine ter o notifikaciji (ELRS, člani 28–32).

## 5 PROBLEMI REGIONALIZACIJE V SLOVENIJI

Glavna ovira, ki lomi vzpostavitev druge ravni lokalne samouprave, se vedno bolj prepozna v nedodelani določbi 143. člena ustave, ki pokrajin ne zapoveduje in ne prepoveduje, ampak dopušča. Z določbo, po kateri se širše lokalne skupnosti (pokrajine) ustanavljajo s prostovoljnim povezovanjem občin, tako ni postavljena podlaga za ustanovitev pokrajin in za regionalizacijo Slovenije, temveč je učinkovita ovira regionalizacije. Takšen koncept je zgrešen tudi zato, ker ne omogoča hkratnega nastanka simetrične mreže pokrajin na celotnem območju države. Da bi pokrajine prevzele svoje mesto v upravnem sistemu, bi morale biti ustanovljene s strani države na celotnem njenem ozemlju in primerljivih velikosti.

Pogledi na možnost oblikovanja pokrajine ob sedanji ustavni podlagi se zelo razlikujejo. Obstajata dve mnenji, in sicer:

1. Brez ustavnih sprememb, zlasti spremembe ali črtanja 143. člena ustave, ki opredeljuje pokrajine kot obliko prostovoljnega medobčinskega sodelovanja in brez samostojne pravne subjektivitete, pravi regionalizem v Sloveniji ne more zaživeti.
2. Po drugem mnenju pa 143. člen ustave nudi zadovoljivo osnovo za formiranje pokrajin. Po tem mnenju so pokrajine ustavne kategorije, ustavodajalec je z njimi resno mislil, zato jih je mogoče uveljaviti že na podlagi uveljavljene ustave. Na podlagi takšnega izhodišča je Vlada Republike Slovenije tudi pripravila delovno gradivo o uvedbi pokrajin v Sloveniji s tezami za normativno ureditev (Vrišer 1998: 131).

Prepričanje o potrebnosti spremembe ustave, predvsem 143. člena ustave, ki govori o prostovoljnem oblikovanju pokrajin, pa je v začetku leta 1999 dobilo tudi formalno podlago, saj je skupina triintridesetih poslancev državnega zbora podpisala predlog za začetek 143. člena ustave, s čimer naj bi večji pomen dobili drugi ustavni členi, ki urejajo lokalno samoupravo in predvsem 138. člen, v katerem naj bi bila zagotovljena ustavna garancija za izvedbo pokrajin.

## **5.1 Za in proti oblikovanju pokrajin v Republiki Sloveniji<sup>7</sup>**

V naši ustavni ureditvi pokrajine niso obligatorni inštitut. Dejstvo je, da se v zadnjem času v pravnih, političnih in drugih strokovnih krogih okoli njih dviga precej prahu v zelo pogostih diskusijah. Odgovor na vprašanje oblikovanja pokrajin v Republiki Sloveniji je odvisen od same smiselnosti tako zahtevnega procesa, kajti za uspeh tega procesa je potrebno popolno prepričanje vseh strokovnjakov različnih področij, ki se ukvarjajo z vprašanjem oblikovanja druge ravni lokalne samouprave v naši državi. Najti je mogoče tako razloge za kot tudi proti oblikovanju in delovanju pokrajin, in sicer tako iz strani njihovih nasprotnikov kot zagovornikov, le da so njihova argumentiranja zelo različna.

### **5.1.1 Proti oblikovanju pokrajin**

a) Dražje je imeti drugo raven lokalne samouprave.

Dr. Bojan Bugarič ( Bugarič 1998: 121) poudarja, da »oblikovanje regij bo lahko doseglo svoj namen, to je omogočiti razvoj določenih kulturno-zgodovinskih ter političnih posebnosti različnih regionalnih predelov, le če bodo regije imele tudi ustrezne gospodarske vzvode za dejansko uresničevanje regionalne politike. To pa v prvi vrsti pomeni predvsem sposobnost regij, da same ustvarjajo prihodek, iz katerega kasneje tudi financirajo uresničevanje lastnih regionalnih zadev. V obratnem primeru, ko imamo opravka s sicer pravno ustanovljenimi regijami, ki so brez dejanske ekonomske moči oziroma avtonomije ("nominalne regije"), obstaja velika verjetnost, da takšne regije postanejo slej ali prej samo še dodatni potrošnik državnega proračuna.«

Ugotavljanje upravičenosti regionalizacije v Sloveniji na podlagi metode stroškov in koristi je zelo nevhvaležno opravilo, ker so koristi dolgoročne narave ter jih lahko izrazimo šele v daljšem časovnem obdobju, v katerem uvajamo, izvajamo, spremljamo ter ocenjujemo regionalne razvojne politike. Edina merljiva količina koristi ob procesu regionalizacije so pričakovana sredstva za pospeševanje regionalnega

---

<sup>7</sup> Poročilo, stališča in predlogi skupine strokovnjakov za regionalizem glede predloga za začetek postopka za spremembo 143. člena ustave, Poročevalec DZ RS, št. 92, 2000.

razvoja iz evropskih strukturnih skladov (Pfare),<sup>8</sup> pa še ta so odvisna od sprememb notranje organizacije EU, ki bo potekala pred sprejemom novih članic.

Po drugi strani pa lahko dokaj natančno predvidimo stroške uvajanja druge ravni lokalne samouprave, zato razmišljanje o regionalizaciji kot o nepotrebnem strošku le ni tako neupravičeno, kot se sprva zdi. To kaže, da pokrajin ne gre ustanovljati za vsako ceno in da je v procesu oblikovanja pokrajin potrebna velika mera previdnosti in strokovnosti.

»Samouprava in regionalizem bosta lahko zaživela le, če bodo regije same sposobne ustvarjati lastne prihodke za izvajanje regionalne politike in regionalnih projektov. Brez finančnih virov je uvajanje nesmiselno, saj bi s tem samo dodatno obremenjevali centralni proračun, regije pa ne bi imele politične avtonomije.« (Bugarič 1998: 130).

b) Regije lahko ogrozijo nacionalno enotnost.

Razdelitev na dežele je v spominu ljudi prisotna še danes, čeprav se meje regionalne in državne pripadnosti ne pokrivajo več z deželno razdelitvijo. Morda je prav ta zgodovinski spomin v zavesti ljudi tisti, ki povzroča strah pri nasprotnikih regionalizacije pred osamosvojitvenimi ambicijami predvsem obmejnih pokrajin v primeru pridobitve večje stopnje avtonomije. Dejstvo pa je, da so te ambicije prisotne le v majhnem številu primerov.

c) Regije niso nujne, ker sta ozemlje in prebivalstvo države majhna.

Ta argument je uporaben za zelo majhne države, ki jih dodatno označujeta kulturna enotnost in ozemeljska nepretrganost, npr. San Marino, Malta, Andora. Ta argument bi zaradi tega težko prepričal tudi največje laike. Nikjer na svetu, tudi v EU, ni izoblikovanih kriterijev o velikosti regij in njihovem povprečnem številu prebivalcev. Ključ problema pa tiči drugje, in sicer v tem, da so pokrajine na ravni členitve NUTS 2 upravičene do sredstev iz strukturnih skladov le, če BDP ne presega 75 % povprečja EU na ravni NUTS 2.

---

<sup>8</sup> Program Phare je EU vzpostavila leta 1989 za ekonomsko prestrukturiranje držav srednje in vzhodne Evrope. Program je do leta 1999 bil edini finančni instrument pomoči državam kandidatkam za vstop v EU; Slovenija. Doma v Evropi. Vladni portal z informacijami o življenju v EU: »Program Phare«, <http://evropa.gov.si/vkljucevanje/program-phare/>, 10. 1. 2006.

Glavni razlog oblikovanja pokrajin zagotovo niso in ne smejo biti sredstva strukturnih skladov, temveč decentralizacija.

d) Regije lahko posegajo v avtonomijo lokalnih skupnosti.

V resnici je lokalna samouprava vedno ogrožena od predstavnikov države v njenih delih (guverner, prefekt). Tudi regija lahko deluje na ta način, zlasti tam, kjer so številne pristojnosti osredotočene na tej ravni, kot na primer v regijah s specialnim statusom ali v zveznih državah. Osnutek Evropske listine regionalne samouprave v zvezi s tem poudarja, da mora regija spoštovati in varovati lokalno avtonomijo ter mora načelo subsidiarnosti navdihovati razmerja med regijami in lokalnimi skupnostmi. Regionalne skupnosti naj bi opravljale naloge, ki jih ne zmorejo lokalne skupnosti oziroma jih je mogoče učinkoviteje in racionalneje opravljati na regionalni ravni. Občine se bojijo, da bodo ostale brez pristojnosti in denarja. Vsekakor je ta strah utemeljen. Z ustanovitvijo pokrajin bi prišlo do odstopa nekaterih občinskih zadev pokrajinam, ki bi prav tako predstavljale oviro pri neposrednem komuniciranju občin z državnimi organi in konkurenco pri pridobivanju finančnih sredstev. Dobili bi dve ločeni ravni lokalne samouprave, kjer pokrajina ne bo nadrejena občinam. Tudi pristojnosti se bodo iz občin prenašale navzgor le izjemoma, tako da ne bo kršeno načelo subsidiarnosti. Prihajalo pa bo do sodelovanja pokrajine z občinami na svojem območju, saj bodo urejale širše lokalne in regionalne zadeve. Položaj pokrajine izhaja iz položaja občin in v ničemer ne ogroža avtonomije občin (Poročevalec DZ, 2000, št. 92, str. 29).

### **5.1.2 Za oblikovanje pokrajin**

Pokrajine oziroma širše lokalne skupnosti je po prevladujočem strokovnem mnenju treba uvesti. Za uvedbo pokrajin govori več razlogov kot proti njim. Če bi se omejili samo na upravno teritorialno delitev (upravni okraji), bi zbrisali regionalne posebnosti. Reševanja regionalnih problemov ne moremo poenostaviti na odnose med državo in velikim številom zelo raznolikih občin. Pokrajina je tudi oblika odpora proti državni birokraciji, ki ne želi izgubiti sedanje pristojnosti.

Ustanovitev pokrajin v Sloveniji je potrebna iz naslednjih razlogov:

- Uveljavljanje načela subsidiarnosti. Regije so eden temeljev demokracije, sestavni del države in primerna raven oblasti za učinkovito uresničevanje načela subsidiarnosti. Z delitvijo oblasti med državo, lokalnimi in regionalnimi skupnostmi je oblast centra omejena in je manj možnosti za odtujitev in zlorabo te oblasti.
- Zagotavljanje procesa decentralizacije. Centralizem je posledica ustanovitve majhnih občin. Centralizacija, do katere je prišlo ob uveljavitvi lokalne samouprave, naj bi bila samo začasna, potem pa naj bi država posamezne zadeve iz državne pristojnosti vrnila občinam kot njihove izvirne ali prenesene pristojnosti, s čimer bi se uredili tudi finančni in lastninski tokovi ter razmerja med obema ravnema.
- Uravnotežen razvoj Slovenije in uveljavitve policentrizma. Pokrajine naj bi zapolnile vrzel med majhnimi občinami in državo ter ublažile preveliko urejevalno moč države v odnosu do šibkih občin. Na pokrajine bi država lahko prenesla zadeve, ki jih ne more na (pre)majhne občine. Slovenija pa bi stopila v krog z razvitim notranjim regionalizmom.
- Enakopravnejše sodelovanje Slovenije z drugimi evropskimi regionalnimi središči in primerljivosti z državami EU. Regije so pomembne tudi zaradi učinkovitejšega kandidiranja za sredstva EU za regionalni razvoj in pospeševanja razvoja čez mejnega sodelovanja, kot ga zagotavlja evropska okvirna konvencija o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti, ki potrebuje regije z avtonomnimi pooblastili na obeh straneh meje.
- Regija ne postavlja pod vprašanje teritorialne enotnosti države, temveč omogoča bolj razčlenjeno izražanje ljudske suverenosti na ravni, ki je bližje državljanom.
- Brez regionalne ravni lokalna raven ne more biti pravi pogajalec s centralno oblastjo.
- Regionalizacija je vedno dokaz zaupanja v dele držav.
- Regija je bistveni faktor gospodarskega napredka in razvoja, s proizvodanjem bogastva in zaposlovanja na okoljsko ustrezen način.
- Regija je decentralizirana enota, sposobna prevzeti izzive 21. stoletja, saj so tradicionalne strukture lokalne samouprave postale premajhne za nekatere zadeve (Poročevalec DZ, 2000, št. 92, str.26–27 in 29).

Upravno politični razlogi za uvedbo pokrajin v Sloveniji, kot obveznih skupnosti so notranji in zunanji. Najpomembnejši razlog je poglobljanje razlik v razvitosti različnih delov Slovenije, ki spreminja njen velik del v obrobje.

### **5.1.2.1 Notranji razlogi za regionalizacijo**

Evropska listina regionalne samouprave, ki je za Slovenijo zavezujoč dokument, določa, da je uveljavljanje lokalne samouprave v Evropi sestavina procesa decentralizacije. V nasprotju Ciril Ribičič (Ribičič 1998: 23) meni, da: »je reforma lokalne samouprave v Sloveniji po sprejemu ustave leta 1991 prispevala h krepitvi in utrjevanju centralizma v državi.« Zaradi prejšnjih prevelikih občin, preobremenjenih z državnimi zadevami, ki so posnemale organiziranost države, je bilo z reformo nujno zmanjšati njihovo velikost, razmejiti državne od lokalnih zadev in poenostaviti njihovo organiziranost. Vendar je šla reforma predaleč – do najmanjših »oskubljenih občin«, ki še naprej preveč ohranjajo posnemanje državne organiziranosti. Vse občine imajo načeloma enake naloge, vendar so njihove možnosti različne. Prav tako je različna njihova ekonomska samostojnost ter organiziranost tako občinske uprave kot javnih služb. Tako je prišlo v SV delu Slovenije do izrazito majhnih in samostojnega življenja in razvoja nesposobnih občin, za razliko od JZ dela. 70 % ozemlja v Sloveniji zavzemajo depresivna in v razvoju zaostajajoča ozemlja. Izgradnja infrastrukturnih sistemov (avtocest, železnic) bo še dodatno pospešila diferenciacijo med slovenskimi regijami (Ribičič 1998: 24).

Res je, da imajo tudi evropske države z uveljavljeno lokalno samoupravo ponekod zelo majhne občine, vendar te izvirajo iz drugačnih zgodovinskih razmer in časa. Razvoj v Sloveniji je v 90. letih šel v smeri centralizacije oziroma kopičenja moči odločanja v centru države – Ljubljani. Posledično sta se v osrednji slovenski regiji začela kopičiti kapital in znanje, seveda na račun ostalih regij, ki so ju izgubljale in ju še vedno izgubljajo. Koncentracija dveh osnovnih dejavnikov gospodarskega razvoja in ključnih vzvodov oblasti je nesorazmerno pospešila razvoj Ljubljane z okolico nasproti drugim slovenskim regijam, hitra rast pa je ustvarila privlačne pogoje za življenje in delo. Nastal je začaran krog, kjer prosti trg brez omejevalnih dejavnikov državne gospodarske politike nenormalno pospešuje razvoj enega teritorija na račun resursov

drugih. Do podobnih ugotovitev so prišli v 70. letih v Evropi, kar poudarja tudi dr. Dušan Plut (Plut 1998: 33): »Evropske izkušnje potrjujejo, da prosto delujoči tržni procesi povečujejo regionalne razvojne razlike.« Takrat so nastale podobne razmere, kot obstojajo sedaj v Sloveniji, namreč silovita rast urbanih in gospodarsko močnih teritorijev na eni strani in depopulizacija in zaostajanje pretežno ruralnih ter obmejnih teritorijev na drugi strani. Poskusi držav, da bi te trende z različnimi oblikami regionalnih politik spremenili, so bili v pogojih množične produkcije in krize v večini primerov neuspešni, saj se investicijski trendi niso obrnili v zeleno smer. Ob spreminjanju pogojev kapitalizma je prišlo do redefinicije evropskih regionalnih politik: od sistema redistribucije ustvarjenega bogastva od bogatejših k revnejših regijam, »razvoj od zgoraj«, v smer krepitev regionalnih posebnosti, politične in ekonomske moči regij ter razvoja produkcijskega in storitvenega sektorja, ki bo v skladu z zahtevami po varovanju okolja. Gre za model »od spodaj« (Plut 1998: 36), kjer regije ob zakonski pomoči države svoje resurse usmerjajo v pospeševanje razvoja na podlagi meril, ki si jih postavijo same glede na njihove naravne in družbene danosti.

Na neuravnotežen regionalni razvoj in na povečanje razlik med regijami kažejo tudi podatki o posameznih kazalcih (bruto domači proizvod na prebivalca, registrirana stopnja brezposelnosti, število in gostota prebivalstva, izobrazba v povprečnem številu let šolanja in pričakovana dolžina življenja) družbeno ekonomskega in populacijskega razvoja, ki jih zbirata Statistični urad Republike Slovenije in Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj. Rezultati raziskav kažejo v smeri neuravnoteženega regionalnega razvoja v Sloveniji. Poleg teh razlogov, ki so prispevali k povečanju razlik med regijami, moramo omeniti tudi upadanje sredstev, ki jih državni proračun namenja neposredno regionalnim spodbudam. Delež sredstev se zmanjšuje in je nižji, kot je v povprečju v državah EU.

Da bi sanirali nesorazmerja v ekonomskem in družbenem razvoju v Sloveniji ter zaradi prilagajanj ureditvi, ki velja v državah EU, je državni zbor na predlog Vlade Republike Slovenije sprejel zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (1999, ZSRR). Zakon je prirejen trenutni družbeno politični situaciji, ki kljub željam po posnemanju oblik regionalne evropske politike ohranja vse ideje centralizma. Finančna sredstva, namenjena regionalnemu razvoju, se bodo zbirala na nivoju države, ki jih bo na podlagi izdelanih meril (tu bodo svojo vlogo odigrale regionalne razvojne politike) usmerjala v razvojne programe posameznih regij, potrebnih pomoči. Vse funkcije ostanejo v centru, zato je o kakršni koli decentralizaciji

nesmiselno razpravljati. Zakon je daleč od evropskih izkušenj in stvarnega reševanja skladnega razvoja regij (Bugarič 1998: 122).

Brez decentralizacije ter prenosa pristojnosti in sredstev na pokrajine ne bo skladnega razvoja. Neupoštevanje načela subsidiarnosti kot tistega načela, ki zagotavlja, da se javne zadeve opravljajo na tisti ravni, na kateri jih je mogoče uspešneje, učinkoviteje in ceneje opravljati ter po možnosti čim bliže ljudem, je eden od razlogov premalo uspešnega delovanja celotne državne ureditve.

Decentralizacija funkcije odločanja je ključnega pomena za ustvarjanje ekonomske avtonomije regij. Kot pravi Bugarič (Bugarič 1998: 122): »V prvi vrsti to pomeni predvsem sposobnost regij, da same ustvarijo prihodek, iz katerega kasneje tudi financirajo uresničevanje lastnih regionalnih zadev.«

Brez korenitih sprememb slovenske lokalne samouprave nerazviti predeli nimajo nikakršnih razvojnih možnosti in jih čaka vedno večje nazadovanje, vedno večja razlika med njihovo stopnjo razvitosti ostalih regij.

### **5.1.2.2 Zunanji razlogi za regionalizacijo**

V sklopu priprav na pogajanja o vključitvi Slovenije v EU je Vlada Republike Slovenije na seji, dne 8. januarja 1998, sprejela Strategijo Republike Slovenije za vključevanje v EU, v kateri si je pod točko 3.3.3.12 zadala cilje in politike regionalnega in prostorskega razvoja. Cilja na področju regionalizma sta:

1. uravnotežen regionalni razvoj in
2. vzpostavitev regij kot vmesnih ravni teritorialne organiziranosti, ki bi lahko delovale kot partner evropskih strukturnih skladov ter v preko mejnem regionalnem sodelovanju (Poročevalec DZ, 1998, št. 4, str. 48).

Slovenija je članica EU, za katero ustanovitev pokrajin predstavlja zagotovilo za enakopravnejše sodelovanje z drugimi regionalnimi središči. Regionalizacija, oblikovanje nacionalne razvojne strategije in

regionalne politike razvoja predstavljajo temelj za zagotovitev proračunskih sredstev za sofinanciranje regionalnih razvojnih programov, na katere bi se dodatno navezovala sredstva strukturnih skladov EU.

Iz koncepta regionalne politike EU izhaja, da se evropske države dobro zavedajo pomena skladnega regionalnega razvoja. Imajo tudi natančno razdelane programe pomoči in strategije razvoja slabše razvitih področij. Komisija EU meni, da so regionalne razvojne pomoči združljive s tržnim gospodarstvom, če gre za pomoč ekonomsko šibkim, pretežno agrarnim regijam, industrijskim regijam s staro industrijo in perifernim regijam. EU financira regionalno politiko preko naslednjih strukturnih skladov:

- *Evropski regionalni razvojni sklad* želi zmanjševati razlike med regijami, njegova pomoč je namenjena regijam v najslabšem položaju, pomoč je usmerjena v proizvodne investicije, infrastrukturo in razvoj malih podjetij.
- *Evropski socialni sklad* je namenjen izboljšanju in povečanju zaposlenosti v skupnosti. Usmerjen je predvsem v pomoč pri poklicnem izobraževanju.
- *Evropski kmetijski sklad* je namenjen razvoju kmetijstva in podeželja.
- *Evropski kohezijski sklad* – njegova pomoč je usmerjena v pripravo ekonomske in monetarne unije (Grilc in Ilešič 2001).

Strukturni fondii, ki so namenjeni spodbujanju regionalnega razvoja v EU, so pomembni tudi za Slovenijo, saj bodo bodoče regije glede na status deležne pomoči. Slovenske pokrajine se bodo morale spustiti v tekmo z evropskimi regijami in se vključevati v čezmejno sodelovanje, s tem pa bo nadgrajeno že obstoječe medobčinsko sodelovanje ter tudi sodelovanje držav v regionalnih združenjih (npr. Alpe–Jadran).

Na prvi pogled je prepričljiv argument iz nacionalnega vidika – v združeni Evropi bo lahko edino le centralistično urejena država resno jamstvo za ohranitev slovenske samobitnosti ter njenih kulturnih in jezikovnih posebnosti. Ko se bodo meje odprle, bodo obmejne pokrajine prepuščene vsakodnevnim vplivom močnejših regionalnih središč, glavnih mest sosednjih držav, ki jim Ljubljana ne bo kos. Rešitev pa je lahko v tem, da se okrepijo regionalna središča ter se tako vsaka pokrajina zase in Slovenija kot celota usposobi za spopadanje z izzivi, ki jo spremljajo kot novo članico EU. To predpostavlja že referat Za regionalizem in zbor pokrajin (Ribičič 1998: 11–13), ki prispeva k povezovanju in krepitvi države.

Z naštetimi notranjimi in zunanjimi razlogi lahko potrdimo posebnost reforme slovenske javne uprave in kot najustreznejšo rešitev izpostavimo oblikovanje druge stopnje lokalne samouprave v Sloveniji.

## **5.2 Ali je sprememba Ustave Republike Slovenije potrebna?**

Po zaključku reforme lokalne samouprave na nivoju občin in ob hkratnem ugotavljanju, da se Slovenija razvija neuravnoteženo, se je tudi pod vplivom Sveta Evrope začelo razmišljati o uvajanju drugega nivoja lokalne samouprave, ki je opredeljena v Ustavi RS, vendar na način, da jo prej onemogoča kot obratno. V mislih imam 143. člen ustave, ki je bil po mnenju nekaterih pravnih strokovnjakov namerno vgrajen z namenom, da ne bi prišlo do ustanovitve pokrajin oziroma do postopkov decentralizacije (Ribičič 1999: 198).

143. člen Ustave RS pravi:

*»Občine se samostojno odločajo o povezovanju v širše samoupravne lokalne skupnosti, tudi v pokrajine, za urejanje in opravljanje lokalnih zadev širšega pomena. V sporazumu z njimi prenese država nanje določene zadeve iz državne pristojnosti v njihovo izvirno pristojnost in določi udeležbo teh skupnosti pri predlaganju ter izvrševanju nekaterih zadev iz državne pristojnosti. Načela in merila za prenos pristojnosti iz prejšnjega odstavka ureja zakon.«*

### *5.2.1 Spremembe ustave niso potrebne*

Odsotnost regionalizacije se v Sloveniji obravnava kot ustavno-pravni problem, čeprav je v svojem bistvu to predvsem politični problem oziroma problem razmerja politične moči med zagovorniki in nasprotniki regionalizma. Politične elite in njihovi interesi držijo v rokah platno in škarje bodoče regionalizacije in decentralizacije, ki je eden bistvenih procesov vzpostavljanja pokrajin v evropskem smislu. Iz programov parlamentarnih strank je vidno, da se vse v taki ali drugačni obliki zavzemajo za regionalizacijo in uravnotežen regionalni razvoj.

V vladni službi za lokalno samoupravo so predlagali sprejem zakona o pokrajinah, ki naj bi, ne da bi se izvedle ustavne spremembe, omogočil nastanek pokrajin. Pokrajine ne bi bile le skupnosti občin, ampak tudi širše samoupravne skupnosti prebivalstva z neposredno izvoljenimi pokrajinskimi sveti in statusom pravne osebe (Poročevalec DZ, 1998, št. 4, str. 166).

Argumentiranje, da lahko pride do oblikovanja pokrajin tudi mimo 143. člena, in sicer na podlagi 138. člena ustave, ki govori o občinah in drugih lokalnih skupnostih prebivalcev ter na podlagi Evropske listine lokalne samouprave, je po mnenju Ribičiča enostransko (Ribičič 1998: 28). Na eni strani 143. člen izrecno govori tudi o »pokrajinah« kot eni od oblik širših lokalnih skupnosti, po drugi strani pa Evropska listina lokalne samouprave kljub ratifikaciji ni akt, ki bi bil v hierarhiji aktov Slovenije nadrejen ustavi, ampak mora biti skladen z njo.

Iz tega izhaja, da bi uvedba drugačnih pokrajin, kot jih določa ustava pomenila, da bi ob njih lahko prišlo tudi do oblikovanja pokrajin kot medobčinskih skupnosti (dve ravni regionalnih enot). Za takšno rešitev se nekateri zavzemajo vsaj kot predhodno rešitev, vendar bi pomenila neracionalno preorganiziranost teritorialno majhne Slovenije.

### 5.2.2 Spremembe ustave so potrebne

Po besedilu ustave prvega odstavka spornega 143. člena se občine samostojno povezujejo v širše samoupravne lokalne skupnosti, vključno v pokrajine, in sicer za urejanje in opravljanje lokalnih zadev širšega pomena. Gre za lokalno skupnost v regijskem prostoru, ki se v slovenski ustavni terminologiji označuje s pojmom širša lokalna samoupravna skupnost. Ustava navaja pokrajino kot eno izmed možnih specifičnih imen za tako lokalno skupnost na širšem teritorialnem območju, lahko pa bi se imenovala tudi drugače, na primer: samoupravni okraj, okrožje ali enostavno – regija.

Po mnenju Šmidovnika so citirane ustavne določbe neuresničljive, saj kot ustava govori o širših lokalnih samoupravnih skupnostih, jih obenem tudi onemogoča s tem, ko določa njihovo ustanovitev, ki naj bi bila rezultat samostojnega odločanja občin o njihovem povezovanju v širše lokalne samoupravne skupnosti. V tem pa je neuresničljivost ustavne norme, in sicer *de facto* in *de iure* (Šmidovnik 1995: 164–166).

*De facto* zato, ker bi se lahko samo po čudežu zgodilo, da bi se vse slovenske občine sporazumele o pokrajinah, v katere bi se povezale. Občine, ki samostojno odločajo o svojem povezovanju, se odločajo v skladu s svojimi vsakokratnimi interesi, ki se seveda spreminjajo (da se povezujejo, da se ne povezujejo, da se povezujejo le s kakšno sosednjo občino ali z več občinami, da se povezujejo glede opravljanja ene ali več nalog, da se povezujejo za daljši ali krajši čas; seveda pa lahko vsako povezovanje tudi spremenijo, prekinejo ...). Te raznovrstne in spremenljive oblike medobčinskega povezovanja ne ustrezajo predstavam o širših samoupravnih skupnostih.

*De iure* pa so te določbe neuresničljive zato, ker gre pri lokalnih samoupravnih skupnostih za dva elementa: dejanski (sociološki) in pravnostatusni. Prvi pomeni skupnost v fizični podobi (teritorij, ljudje, njihove potrebe, dejavnosti za zadovoljevanje potreb, skupna zavest), drugi element pa je zajet v pojmu samoupravnosti, ki daje tej skupnosti status samoupravnega (avtonomnega) subjekta z lastno pravno, premoženjsko in funkcionalno subjektiviteto. Te lastnosti samoupravnosti lahko podeli lokalni skupnosti le država. Lokalna skupnost je institucionalizirana z državnim aktom; občine kot tudi širše lokalne

samoupravne skupnosti (pokrajine) pa so izvorne organizacije prebivalcev na določenem območju, ne pa oblika povezovanja ožjih teritorialnih enot.

Prav tako nekvalificirane so tudi določbe o nalogah širših lokalnih samoupravnih skupnosti. Te določbe so v istem 143. členu, razen tega pa tudi v 140. členu ustave, ki sicer govori o občini. Člen 143 nakazuje na dve vrsti nalog teh skupnosti (to je značilno tudi za lokalne skupnosti v vseh ureditvah celinske Evrope), in sicer: lokalne zadeve širšega pomena, ki same po sebi pripadajo širšim samoupravnim lokalnim skupnostim, in prenesene naloge iz državne uprave, ki jih država prepušča v izvajanje lokalnim skupnostim. Glede lokalnih zadev širšega pomena ostaja odprt problem njihovega izvora. V vseh drugih ureditvah, v katerih so širše lokalne samoupravne skupnosti obvezna oblika lokalne samouprave, so to izvorne naloge teh skupnosti. Po slovenski ustavi pa kaže, kot da o njih lahko odločajo občine, ki ustanovijo širše lokalne samoupravne skupnosti. Organizacije, ki so rezultat prostovoljnega povezovanja občin, ne morejo imeti svojih izvornih nalog. V 140. členu, ki govori o delovnem področju samoupravnih skupnosti, vidimo, da v pristojnost občine spadajo lokalne zadeve, ki jih občina ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine (Šmidovnik 1995: 164–166).

Posebno vprašanje delovanja širših samoupravnih lokalnih skupnosti je tudi njihovo financiranje – predvsem financiranje pokrajine. Po ustavi so »obvezni« lastni viri, pa tudi dodatna sredstva države slabše razvitim, predvideni le za občine. Širše lokalne skupnosti bodo tako prišle do finančnih in drugih sredstev le po odločitvi občin, ki se bodo v takšne skupnosti povezale, ali pa po odločitvi republike. Ugotovimo torej lahko, da pokrajina nima obveznih in izvornih lastnih dohodkov, ki bi bili v naprej določeni v zakonu. Tukaj je treba opozoriti, da so obvezni lastni viri, pa tudi dodatna sredstva države slabše razvitim, predvideni le za občine. Za zadeve, ki jih bodo občine prenesle na pokrajino, bodo tako morale zagotoviti (odstopiti) del teh svojih finančnih in drugih sredstev. Iz tega vidimo, da je finančni položaj pokrajine zelo nejasen. Ni namreč pričakovati, da bi občine in država radodarno odmerjali pokrajini finančna sredstva, za katere tudi sami stalno trdijo, da jih imajo premalo (Šmidovnik 1995: 165–166).

Celotno besedilo ustave o širših samoupravnih lokalnih skupnostih je problematično in mu zato tudi avtoriteta ustave ne more dati nobene veljave. Zato ni mogoče reči, da je problem 143. člena ustave v tem,

da predvideva širše lokalne skupnosti kot fakultativne skupnosti, ampak v tem, da to, o čemer govori 143. člen ustave, sploh niso lokalne samoupravne skupnosti, ker ne izpolnjujejo nobenega elementa samoupravnosti (Šmidovnik 1995: 166). Navedene določbe ustave lahko pripeljejo v najboljšem primeru do medobčinskega sodelovanja med sosednjimi občinami.

### **5.2.2.1 Predlog Vlade RS za spremembo ustave na področju lokalne samouprave<sup>9</sup>**

Vlada RS je dne 26. 7. 2001 predlagala DZ, naj začne postopek za spremembo ustave, ki so potekale zato, da se omogoči vključevanje RS v EU in v druge oblike mednarodnega povezovanja in sodelovanja ter da se ureditev določenih vprašanj na področju državne ureditve in lokalne samouprave, ki se je v dosedanji praksi izkazala kot neustrezna, spremeni in prilagodi ureditvi v primerljivih demokratičnih državah ter parlamentarnih sistemih. Predlagane spremembe ustave, ki bi odpravile oviro za regionalizacijo oziroma ustanavljanje pokrajin zajemajo 121., 140. in 141. člen.

V 121. členu se naslov člena spremeni tako, da se glasi: »javno pooblastilo«. Prvi odstavek se črta. Drugi odstavek se spremeni tako, da se glasi: »Z zakonom ali na njegovi podlagi lahko pravne ali fizične osebe dobijo javno pooblastilo za opravljanje nalog državne uprave.« Sprememba naj bi omogočila, da naloge državne uprave opravljajo poleg ministrstev tudi drugi upravni organi lokalne samouprave, kar bi omogočilo dekoncentracijo in decentralizacijo državne uprave ter uveljavljanje evropskega načela subsidiarnosti v povezavi s predlaganimi spremembami 140. in 143. člena, ter ustrezneje uredila inštitut javnega pooblastila.

V 140. členu se drugi odstavek spremeni tako, da se glasi: »Država lahko z zakonom prenese na samoupravne lokalne skupnosti opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, mora pa jim zato zagotoviti tudi sredstva.«

---

<sup>9</sup> Vlada RS, Vladni projekti, <http://www.gov.si/vrs/data/ustava-spremembe-01.pdf>, 16. 1. 2006

Predlagana sprememba tega člena se nanaša na drugi odstavek, po katerem država po predhodnem soglasju občine ali širše lokalne samoupravne skupnosti z zakonom prenese nanjo opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, če se za to zagotovijo tudi sredstva. Problem je v predhodnem soglasju, ki se je v praksi za prenos upravnih nalog od države na lokalne skupnosti izkazal kot zavorni element. Predlaga se odprava tega soglasja, jasno pa je treba postaviti načelo o sredstvih, ki jih mora zagotoviti lokalna skupnost za opravljanje prenesenih nalog.

V 143. členu se naslov člena spremeni tako, da se glasi: »pokrajina«. Besedilo 143. člena se spremeni tako, da se glasi: »Pokrajina je širša samoupravna lokalna skupnost. Pokrajina se ustanovi z zakonom za opravljanje lokalnih zadev širšega pomena in za opravljanje z zakonom določenih zadev regionalnega pomena.«

Prvi problem se je v praksi pokazal s sprejemom zakona o lokalni samoupravi. Zakon na podlagi 143. člena ustave vsebuje tudi poglavje o pokrajinah. Izkazalo se je, da na tej podlagi ni mogoče začeti postopka za ustanovitev pokrajine, ker občine ne morejo ustanavljati pokrajin kot širših samoupravnih lokalnih skupnosti (Šmidovnik v Vlaj 2004: 11–14).

### **5.2.2.2 Predlogi skupine poslancev za spremembe Ustave v RS z dne 20. 6. 2005**

Skupina 25 poslancev predlaga DZ, naj začne postopek za spremembe ustave RS, ki bi omogočil, da se v RS z zakonom ustanovijo pokrajine kot širše lokalne samoupravne skupnosti. Ponovno so predlagane spremembe 121., 140. in 143. člena ustave. Za sprejem zakona DZ predlaga dvotretinjsko večino glasov navzočih poslancev.

Ustavna komisija je 22. septembra 2005 ustanovila petčlansko strokovno skupino, ki bo preučevala predloge za spremembe ustave na področju lokalne samouprave. Pet strokovnjakov naj bi najprej pripravilo mnenje in nato, če bo takšna odločitev, še druga gradiva, osnutke in predloge sprememb v zvezi z ustavnimi vprašanji. Kot izhaja iz ustanovitvenega sklepa, bo strokovna skupina na podlagi sklepov ustavne

komisije ali na pobudo njenega predstavnika pripravila mnenje glede vprašanj ustavnih sprememb, pripravila osnutek stališč ter osnutek predloga ustavnega zakona (Poročevalec DZ, št. 46/2005).

## 6 SKLEP

Razprava o regionalizaciji v unitarni državi je način, kako poiskati vmesno stopnjo med lokalno oblastjo in državo. Evropska listina o regionalni samoupravi poudarja, da so regije eden od temeljev demokratičnih ureditev, bistveni sestavni del države in primerna raven oblasti za učinkovito uresničevanje subsidiarnosti. Regionalizacija pa se ne sme doseči na račun avtonomije lokalnih oblasti.

Decentralizacija države vsebuje tako upravnotehnični vidik kot interesni vidik. Katera oblika decentralizacije in regionalizacije bo v Sloveniji prevladala, je odvisno od interesa posameznih akterjev tako na državni kot na lokalni ravni. Regionalizacija je odvisna torej od politične volje, pa tudi gospodarskih interesov. Slovenija v času svojega obstoja ravno zaradi pomanjkanja interesa in politične volje še ni začela s procesom regionalizacije, znotraj katerega bi začela s procesom decentralizacije. Kljub različnim pogledom, ki si včasih močno nasprotujejo, strokovnjaki ugotavljajo, da je pokrajine treba vzpostaviti zaradi številnih notranjih razlogov in vključevanja Slovenije v evropske integracije. Pokrajine bi zapolnile vmesni prostor med centralistično naravnano državo in razdrobljenimi občinami.

Slovenija se sooča z izjemno zahtevno nalogo. Sporna ustavna določba je izrazito kompromisna. Nastala je kot posledica popuščanja privržencev in nasprotnikov regionalizma v času pisanja slovenske ustave. Omogoča ustanovitev pokrajin in jo hkrati otežuje. S predlaganimi spremembami ustave bi se reforma lokalne samouprave, ki se je začela v letu 1994 z uveljavitvijo ZLS, dokončala tako, kot je bila zamišljena: vzpostavitev lokalne samouprave na dveh ravneh – na občine in na pokrajine. S tem bi bila tudi v Sloveniji vzpostavljena notranja upravljavska razčlenitev države, kot jo imajo v večini evropskih držav. Zaradi 143. člena ustave pri nas ni bilo možno ustanoviti pokrajin. Glede na to je razumljiva centralizacija upravljanja države z neugodnimi upravnimi, razvojnimi in političnimi posledicami. Ob velikem številu majhnih občin države namreč ni mogoče upravljati drugače kot centralizirano – z zadrževanjem pristojnosti in sredstev v centru.

Tako do danes v Sloveniji ni nastala niti ena sama pokrajina in pravi regionalizem še ni zaživel. Zaživel bi šele s spremembo ustave, katere minimum bi bil črtanje 143. člena. Tudi ob nespremenjenih ustavnih

določbah bi pokrajine pri nas lahko zaživele, vendar se bojim, da se ne bo nikoli zgodilo, da bi se vse slovenske občine sporazumele in povezale v pokrajine.

Sprememba 143. člena ustave naj bi določila obvezno ustanovitev pokrajin z zakonom kot širših samoupravnih lokalnih skupnosti, kar naj bi omogočilo dograditev lokalne samouprave, decentralizacijo državnih nalog in uveljavljanje načela subsidiarnosti. Druga sprememba, ki zadeva področje lokalne samouprave, je sprememba 140. člena, ki naj bi omogočila, da bi se z zakonom lahko prenesle posamezne naloge iz državne pristojnosti (z ustreznimi sredstvi) na lokalne skupnosti brez njihovega predhodnega soglasja. Tretja sprememba pa se nanaša na opravljanje nalog državne uprave: gre za spremembo 121. člena, ki naj bi omogočila, da naloge državne uprave opravljajo poleg ministrstev tudi drugi organi, npr. upravni okraji ter organi občin in pokrajin, kar naj bi omogočilo dekoncentracijo in decentralizacijo nalog državne uprave. Na tem mestu *potrjujem prvo hipotezo*, ki se je glasila, da je ustanavljanje pokrajin povezano s spremembami ustave.

V besedilu ELRS je zapisano, da imajo regije lastne pristojnosti, pooblastila za uresničevanje določenih državnih nalog na regionalni ravni in prenesena pooblastila skupaj z materialnimi in finančnimi sredstvi. S tem bo uveljavljeno tudi načelo subsidiarnosti, katerega izpeljava je decentralizacija javnih zadev oziroma pristojnosti na najprimernejšo raven. Načelo subsidiarnosti pomeni, da so javne zadeve uresničene čim bližje državljanom. Kot temeljno načelo, ki ga spoštujeta SE in EU, pomeni med drugim, da država in mednarodne institucije, predvsem EU, upoštevajo vlogo in položaj lokalnih ter regionalnih oblasti v posamezni državi. Tu *potrjujem drugo hipotezo*, ki pravi, da Slovenija potrebuje pokrajine za uresničevanje načela subsidiarnosti, ki je temeljno načelo ELRS in katerega izpeljava je decentralizacija javnih zadev ali pristojnosti.

Z vzpostavitvijo druge ravni lokalne samouprave – pokrajin – bo Slovenija lažje reševala notranje razvojne probleme in uveljavila načelo subsidiarnosti oziroma pričela proces decentralizacije.

Vse aktivnosti za ustanovitev pokrajin so vezane na predpogoj, da pride do spremembe ustave RS za področje lokalne samouprave, zato je časovna izvedba projekta ustanovitve pokrajin odvisna od tega, ali bo sprememba ustave sprejeta ali ne.

Regionalizacija Slovenije še zdaleč ni preprosta naloga. Naravno in družbeno-geografsko zelo pestro in neenotno slovensko ozemlje sicer po eni strani naravnost navaja k členitvi na pokrajine, po drugi strani pa se ob tem zastavljajo mnoga vprašanja in pomisleki, tako da noben dosedanji primer regionalizacije Slovenije ni povsem zadovoljil in ni dobil vsestranske podpore.

Zagotoviti bo treba uravnotežen gospodarski, socialni, kulturni razvoj in večjo dostopnost ter decentraliziranost upravnega odločanja. Pri nalogah, prenesenih z občin, pa se ne bo smelo posegati v njihovo avtonomijo.

V vsaki državi je za vzpostavitev konsistentnega in ustreznega sistema lokalne samouprave potreben vsestranski, celovit in sistemski pristop, še posebej tudi zato, ker je pojav lokalne samouprave večplasten in vsebuje sociološke, zgodovinske, politične, pravne, ekonomske in organizacijske dimenzije.

Če potegnemo črto, lahko vidimo, da Slovenija pokrajine potrebuje. Zelo verjetno je, da bi pokrajine kot druga raven lokalne samouprave pretirano centralizacijo zaustavile in prispevale k enakomernejšemu razvoju vseh regij, približale odločanje tistim, katerih se lokalne zadeve tičejo, in poskrbele za to, da bi bil denar porabljen tam, kjer se ga potrebuje. S tem lahko ovržemo tudi stališča tistih, ki trdijo, da zadostujejo statistične regije in da reforma lokalne samouprave ni potrebna.

## 7 VIRI IN LITERATURA

- Batley Richard, Stoker Gary (1993): Local government in Europe: Trends and developments, MacMillan Press, London.
- Brezovšek, Marjan (1993): Lokalna uprava ali lokalna samouprava, Teorija in praksa, št. 9–10, let. 30, Ljubljana, str. 1018–1023.
- Bučar, B. (1993): Mednarodni regionalizem-mednarodno večstransko sodelovanje evropskih regij, FDV, Ljubljana, str. 40–54.
- Bučar in drugi (2000): Navodila za pisanje-seminarske naloge in diplomska dela, FDV, Ljubljana, str. 22–28.
- Bugarič, Bojan (1998): Ekonomski vidiki regionalizma. V Zbornik Regionalizem v Sloveniji, ČZ Uradni list, Ljubljana, str. 121–130.
- Čokert, Andrej (1998): Nastajanje zakona o pokrajinah. V Zbornik Regionalizem v Sloveniji, ČZ Uradni list, Ljubljana, str. 147–159.
- Čokert, Andrej (1999): Pokrajine v Sloveniji, Vlada RS, služba za lokalno samoupravo, Ljubljana.
- Grilc, Peter in Ilešič, Tomaž (2001): Pravo Evropske Unije, Pravna fakulteta in Cankarjeva založba, Ljubljana.
- Gulič, A. in Praper, S. (1998): Regionalni razvoj, regionalizem in regionalizacija Slovenije. V: Ribičič, C. (1998): Zbornik Regionalizem v Sloveniji, Uradni list RS, Ljubljana, str. 52–53.

- Haček, Miro (2001): Ustavne spremembe in uvajanje širših samoupravnih lokalnih skupnosti v Sloveniji. V: Slovenska država – ob deseti obletnici, Založba FDV, Ljubljana.
- Harvie, C. (1994): The Rise of Regional Europe, Routledge, London.
- Hettne B. et al. (1999): Globalism and the New Regionalism, MacMillan, England.
- Hočevar, Špela (2000): Regije v Sloveniji, FDV, Ljubljana.
- Kristan, Ribičič, Grad, Kaučič (1994): Državna ureditev Slovenije, ČZ Uradni list RS, Ljubljana.
- Keating, M. (1998): Is there a regional level of government of Europe?, v: Le Gales, P. & Lequesne, C. (1998): Regions in Europe, Routledge, London, str. 11.
- Keating, M. (1999): Regions in the European Union, Journal of International Relations and Development, marec 1999.
- Loughlin, J. (1996): »Europe of the Regions« and the Federalisation of Europe, Publius: The Journal of Federalism 26:4, jesen 1996.
- Mlinar, Z. (1995): Osamosvajanje in povezovanje v evropskem prostoru, FDV, Ljubljana.
- Page, Edward (ur.) (1991): Localism and centralism in Europe-the political and legal basis of local self-government, Oxford University Press, New York.
- Pitamic, Leonid (1996): Država. Cankarjeva založba, Ljubljana, str. 396.

- Plut, Dušan (1998): Slovenija in sonaravna evropska politika. V: C. Ribičič (ur.): Regionalizem v Sloveniji, ČZ Uradni list RS, Ljubljana, str. 33–51.
- Prašnikar, Astrid (2002): Ustanavljanje pokrajin. V: Nova zakonodaja o državni upravi, Izobraževanje in usposabljanje v javni upravi, Inštitut za javno upravo, št. 1, str. 77–86.
- Regionalisation and its effects on local self-government, Svet Evrope, poročilo CDRL, Strassbourg, 1997.
- Ribičič, Ciril (1998): Za regionalizem in zbor pokrajin. V C. Ribičič (ur.): Regionalizem v Sloveniji, ČZ Uradni list RS, Ljubljana, str. 11–28.
- Ribičič, Ciril (1999): Pomen regionalizacije za Slovenijo, Zbornik referatov, VI. dnevi Slovenske uprave, VUŠ, Ljubljana, str. 197–206.
- Ribičič, Ciril (2001): Spremembe ustave na področju lokalne samouprave, Podjetje in delo, letnik 2001, št. 6–7, str. 878–889.
- Ribičič, Ciril (2002): Regionalizacija ne ogroža države, ampak jo krepi, Pravna praksa, let. 21/541, št. 12, Gospodarski vestnik, Ljubljana, str. 4–5.
- Šmidovnik, Janez (1995): Lokalna samouprava, CZ, Ljubljana, str. 18–166.
- Šmidovnik, Janez (1996): Pokrajina kot pravni problem, Podjetje in delo, let. XXII, št. 5–6, Gospodarski vestnik, Ljubljana, str. 849–858.
- Šmidovnik, Janez (2004): Ustavna in zakonska zamisel pokrajine. V: S. Vlaj: Pokrajine-druga raven lokalne samouprave, Inštitut za lokalno samoupravo pri Fakulteti za upravo, Ljubljana, str. 11–15.

- Šmidovnik, Janez (2001): Regionalizacija Slovenije (Evropske primerjave). V: Zbornik referatov, VIII. dnevi Slovenske uprave, Portorož 2001, VUŠ, Ljubljana, str. 285–294.
- Trpin, Gorazd (1998): Pokrajine in upravna teritorializacija. V: C. Ribičič (ur.): Regionalizem v Sloveniji, ČZ Uradni list, Ljubljana, str. 186–192.
- Vlaj, Stane (1998): Lokalna samouprava – Občine in pokrajine, FDV, Ljubljana.
- Vlaj, Stane (2001): Lokalna samouprava s poudarkom na načelu subsidiarnosti, VUŠ, Ljubljana, str. 97–115.
- Vlaj, Stane (2001): Lokalna in regionalna demokracija v Sloveniji, Slovenska uprava, 2001, let.1, št. 2, str. 19–22.
- Vrišer, Igor (1998): O regionalizaciji Slovenije. V: Zbornik Regionalizem v Sloveniji, ČZ Uradni list, Ljubljana, str. 131–140.
- Vrišer, Igor (1999): Regionalizacija Slovenije in regionalni razvoj. V: VI. dnevi Slovenske uprave, VUŠ, Ljubljana, str. 38–39, 253–263.

**Internet:**

- Statistični urad RS/Standardna klasifikacija teritorialnih enot – SKTE, <http://www.stat.si/doc/reg/SKTE%20-%20uredba.doc>, 4. 11. 2005.
- Statistični urad RS/ Klasifikacija statističnih teritorialnih enot v EU – NUTS, <http://www.stat.si/doc/reg/NUTS%20pojasnilo.doc>, 4. 11. 2005.
- Komisija za lokalno samoupravo in regionalni razvoj/ Mnenje k predlogu za začetek postopka za spremembo Ustave RS z osnutkom ustavnega zakona, [http://www.ds-rs.si/dejavnost/komisije/klrr/mnenja/klrr27\\_mne1.htm](http://www.ds-rs.si/dejavnost/komisije/klrr/mnenja/klrr27_mne1.htm), 5. 11. 2005.
- Mirovni inštitut/ Regionalizacija Slovenije ob vstopanju in po vstopu v Evropsko unijo, [http://www.mirovni-institut.si/slo\\_html/publikacije/Hacek01.pdf](http://www.mirovni-institut.si/slo_html/publikacije/Hacek01.pdf), 20. 12. 2005.
- Slovenija. Doma v Evropi. Vladni portal z informacijami o življenju v EU: »Program Phare«, <http://evropa.gov.si/vkljucevanje/program-phare/>, 10.1.2006.
- Vlada RS, Vladni projekti, <http://www.gov.si/vrs/data/ustava-spremembe-01.pdf>, 16. 1. 2006.
- E-Delo/LDS in SD za spremembe ustave, [http://www.delo.si/index.php?sv\\_path=41,35,70421&src=rp](http://www.delo.si/index.php?sv_path=41,35,70421&src=rp), 18. 1. 2006.

## **Pravni viri:**

- Ustava Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 33/91, 42/97.
- Predlog zakona o pokrajinah s tezami za normativno ureditev (ZoP) – EPA 450 – II – predhodna obravnava, Poročevalec DZ, letnik XXIV, št. 26, Ljubljana, 16. april 1998.
- Zakon o lokalni samoupravi, Ur.l. RS, št. 72/93, 6/94 – odločba US, 45/94 – odločba US, 57/94, 14/95, 20/95 – odločba US, 63/95 – odločba US, 73/95 – odločba US, 9/96 – odločba US, 39/96 – odločba US, 44/96 – odločba US, 26/97, 70/97, 10/98, 68/98 – odločba US, 74/98, 12/99 – sklep US, 16/99 – sklep US, 59/99 – odločba US, 70/2000, 100/2000 – sklep US, 28/2001 – ugotovitev US, 51/2002.
- Poročevalec DZ, št. 4/1998, str. 48.
- Predlog zakona o pokrajinah s tezami za normativno ureditev, Poročevalec DZ, št.26/1998.
- Poročevalec DZ, št. 92/2000, str. 26–27, 29.
- Predlog za začetek postopka za spremembe Ustave RS z osnutkom ustavnega zakona, Poročevalec DZ, št. 69/2001.
- Poročevalec DZ, št. 46/2005.