

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Matej Tonin

**VPLIV UVAJANJA ŠIRŠIH LOKALNIH  
SAMOUPRAVNIH SKUPNOSTI NA RAZVOJ  
SLOVENIJE**

diplomsko delo

Ljubljana 2007

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Matej Tonin

Mentor: docent dr. Miro Haček

**VPLIV UVAJANJA ŠIRŠIH LOKALNIH  
SAMOUPRAVNIH SKUPNOSTI NA RAZVOJ  
SLOVENIJE**

diplomsko delo

Ljubljana 2007

## ZAHVALA

*Draga starša! Težko se zahvalim samo z besedami za vse tisto, kar sta storila zame. Beseda hvala nekaako ne more odtehtati vseh vajinih odgovedi, vseh vajinih vzpodbud in vseh vajinih toplih besed. Brez vaju, mi vse to ne bi uspelo! HVALA, da sta to, kar sta; ponosen sem na vaju!*

*Vsekakor se moram zahvaliti tudi mentorju dr. Hačku za vse njegove jasne in hitro odzivne komentarje in pripombe, ki so mi pomagali izboljšati diplomsko delo. Hvala!*

# VPLIV UVAJANJA ŠIRŠIH LOKALNIH SAMOUPRAVNIH SKUPNOSTI NA RAZVOJ SLOVENIJE

Osamosvojitve Slovenije je pomenila tudi reformo lokalne samouprave. Nekdanjih 65 komunalnih občin je nadomestilo 147 klasičnih občin, ki so začele upravljati z lokalnimi zadevami, državne naloge pa prepustile upravnim enotam. Razvoj slovenske lokalne samouprave od reforme leta 1995 dalje lahko enačimo samo s povečevanjem števila občin. Z drobljenjem občin, so le te postajale vse bolj finančno odvisne od države, s čimer se je okreplil predvsem centralizem. Danes imamo tako močno unitarno državo in šibke temeljne lokalne samoupravne skupnosti – občine, zaradi česar se iz leta v leto povečujejo regionalne razlike. Osrednji del Slovenije se razvija hitro, preostali del pa veliko počasneje ali celo stagnira. Kot edini, še ne preizkušen mehanizem, za zmanjšanje regionalnih razlik in pospešitev gospodarskega razvoja, se v tem trenutku kažejo pokrajine, kot drugi nivo lokalne samouprave. Leta 2006 je bila s spremembo Ustave Republike Slovenije podana podlaga, na podlagi katere lahko pridemo do modernih širših lokalnih samoupravnih skupnosti – pokrajin, ki bodo sposobne pospešiti celosten razvoj Slovenije. Proces uvajanja pokrajin je na sama začetku, v tem trenutku se išče še nekatere konceptualne rešitve. Od dokončne razrešitve teh konceptov pa je odvisen tudi vpliv širših lokalnih samoupravnih skupnosti – pokrajin na celosten razvoj Slovenije.

## **Ključne besede:**

pokrajina, lokalna samouprava, regionalne razlike, razvoj

# THE INFLUENCE OF REGION INTRODUCTION ON THE DEVELOPMENT OF SLOVENIA

The Slovene independence resulted also in the local self-government reform. The former 65 communes were replaced by 147 classical municipalities, which started to manage local affairs and state matters were left to the state administration units (upravne enote). After the reform in 1995 local self-government development can be only compared to the increased number of municipalities. Partitioned municipalities became dependent on the state, which particularly strengthened centralization. Today we have a strong unitarian state on one hand and weak municipalities on the other, this is why regional differences are increasing every year. The central Slovenia has been developing very quickly, but the other parts of Slovenia cannot keep up with the tempo of development. The only solution how to deal with regional differences are the regions. The Slovene Constitution was changed in order to establish conditions for constituting modern broader local self-government units, which will be able to improve the Slovenian sustainable development. Now we are still searching for some conceptual solutions, which are very important for our future progress.

## **Key words:**

region, local self-government, regional differences, development

# KAZALO

|  |    |
|--|----|
| 1. UVOD .....  | 6  |
| 1.1 CILJI DIPLOMSKE NALOGE .....   | 8  |
| 1.2 METODOLOGIJA .....   | 9  |
| 1.3 HIPOTEZA .....   | 10 |
| 1.3.1 Operacionalizacija hipoteze .....  | 10 |
| 2. OPREDELITEV KLJUČNIH POJMOV .....   | 12 |
| 2.1 LOKALNA SKUPNOST .....   | 12 |
| 2.2 LOKALNA SAMOUPRAVA .....   | 13 |
| 2.3 DRŽAVA vs. LOKALNA SAMOUPRAVA .....  | 15 |
| 2.3.1 Decentralizacija .....   | 16 |
| 2.3.2 Dekoncentracija .....  | 17 |
| 2.4 ŠIRŠA LOKALNA SAMOUPRAVNA SKUPNOST .....   | 17 |
| 2.4.1 Evropske regije niso širše lokalne samoupravne skupnosti .....   | 19 |
| 2.4.2 Načelo subsidiarnosti .....  | 20 |
| 2.4.3 Načelo koneksitete .....   | 20 |
| 2.4.4 Regionalizem .....   | 20 |
| 2.4.5 Regionalizacija .....  | 21 |
| 3. ŠIRŠE LOKALNE SAMOUPRAVNE SKUPNOSTI – ISKANJE KONCEPTA ZA<br>ZMANJŠANJE REGIONALNIH RAZVOJNIH RAZLIK IN POSPEŠITEV<br>GOSPODARSKEGA RAZVOJA ..... | 22 |
| 3.1 STANJE SLOVENSKE LOKALNE SAMOUPRAVE .....  | 22 |
| 3.1.1 Osamosvojitve Slovenije pomeni uvajanje lokalne samouprave evropskega tipa .....   | 22 |
| 3.1.2 Ustava RS daje lokalni samoupravi pomembno mesto .....   | 23 |
| 3.1.3 Poskus oblikovanja širših lokalnih samoupravnih skupnosti .....  | 24 |
| 3.2 KDAJ IN NA PODLAGI ČESA DO ŠIRŠIH LOKALNIH SAMOUPRAVNIH<br>SKUPNOSTI .....   | 26 |
| 3.2.1 Zakon o pokrajinah (ZPok) .....  | 29 |
| 3.2.2 Zakon o postopku za ustanovitev pokrajin (ZPUPok) .....  | 36 |
| 3.2.3 Zakon o financiranju pokrajin (PZFP) .....   | 38 |
| 3.2.4 Zakon o volitvah v pokrajinah (ZVPok) .....  | 41 |

|  |     |
|--|-----|
| 3.3 KONCEPT ŠIRŠIH LOKALNIH SAMOUPRAVNIH SKUPNOSTI – POKRAJIN –<br>V SLOVENIJI.....                          | 42  |
| 3.3.1 Pokrajina – drugi nivo lokalne samouprave.....   | 43  |
| 3.3.2 Koliko pokrajin bomo imeli? .....  | 46  |
| 3.4 PRIHODNJI VPLIV ŠIRŠIH LOKALNIH SAMOUPRAVNIH SKUPNOSTI –<br>POKRAJIN – NA CELOSTEN RAZVOJ SLOVENIJE..... | 51  |
| 3.4.1 Vpliv pokrajin na lokalno samoupravo.....  | 51  |
| 3.4.2 Vpliv pokrajin na upravni sistem.....  | 53  |
| 3.4.3 Vpliv pokrajin na gospodarski sistem.....  | 56  |
| 4. SKLEP .....   | 59  |
| 4.1 Razlogi za regionalizacijo.....  | 59  |
| 4.2 Razlogi proti regionalizaciji.....   | 60  |
| 4.3 Ali so pokrajine lahko nosilke hitrejšega gospodarskega razvoja Slovenije? .....                         | 62  |
| 5. LITERATURA in VIRI:.....  | 65  |
| 5.1 Literatura:.....   | 65  |
| 5.2 Pravni viri: .....   | 67  |
| 5.3 Internetni viri: .....   | 67  |
| 5.4 Delovna gradiva:.....  | 68  |
| 6. PRILOGE.....  | 70  |
| Priloga A: Predlog Zakona o pokrajinah .....   | 70  |
| Priloga B: Dopis Ministrstva za lokalno samoupravo in regionalni razvoj.....                                 | 91  |
| Priloga C: Intervju z ministrom za lokalno samoupravo in regionalno politiko dr.<br>Ivanom Žagarjem.....     | 93  |
| Priloga Č: Intervju z ministrom za lokalno samoupravo in regionalno politiko dr.<br>Ivanom Žagarjem.....     | 94  |
| Priloga D: Intervju s poslancem in županom Rogatca Martinom Mikoličem .....                                  | 97  |
| Priloga E: Intervju s poslancem in bivšim županom Vodice Antonom Kokaljcem.....                              | 99  |
| Priloga F: Intervju z načelnikom upravne enote Kamnik Mihaelom Novakom.....                                  | 102 |

# 1. UVOD

Ozemlje Slovenije je bilo v zgodovini vključeno v različne državne strukture, kar pomeni, da so bili tudi ožji teritorialni deli slovenskega ozemlja v različnih zgodovinskih obdobjih zelo različno vodeni (glej Grafenauer 2000). Vloga Slovencev in Slovencev pri upravljanju z lastnim ozemljem se je spreminjala, v večjem delu zgodovine pa je bila zelo odvisna od nadvlade drugih narodov, vse dokler ni prišlo do ključne prelomnice v zgodovini slovenskega naroda, do osamosvojitve Slovenije.

»Osamosvojitve Slovenije kot države in uvedba parlamentarne demokracije v letu 1991 sta pomenili nov začetek tudi za lokalno samoupravo« (Vlaj 2004: 49). Relativno velikih petinšestdeset komunalnih občin, ki so večji del svojih dejavnosti opravljale državne naloge, je 1.1.1995 nadomestilo sto sedeminštirideset manjših občine, ki so opravljanje državnih nalog prepustile novoustanovljenim dekoncentriranim enotam državen uprave, torej upravnim enotam, naloge, ki po evropskih standardih sodijo na področje lokalne samouprave, pa prevzele same.

Rezultati kažejo, da reforma lokalne samouprave sredi devetdesetih let ni prinesla zelenih rezultatov. »Reforma lokalne samouprave v RS, ki se nanaša na funkcionalno, teritorialno, finančno-materialno, organizacijsko-upravno in pravno sestavino, še ni dokončana« (Vlaj 2005: 29). Res je, da smo dobili klasične občine evropskega tipa, vendar so te občine po svojih pristojnostih izredno oskubljene. »Delovno področje občine je po slovenski ustavi zelo ozko in v naprej določa majhne, malo pomembne in od države ostro ločene občine« (Brezovšek 2005: 274). Poleg ozkih pristojnosti, pa slovenske temeljne samoupravne lokalne skupnosti – občine – obremenjuje še en proces, ki mu ni videti konca, to je proces nenehne delitve slovenskih občin in oblikovanje novih izredno majhnih in od države finančno še bolj odvisnih občin. Rezultat vsega tega je, da imamo danes v Sloveniji izredno šibko lokalno samoupravo in močno unitarno državo.

Težave slovenske lokalne samouprave se odražajo predvsem v vse večjih regionalnih razlikah, ki se iz leta v leto še dodatno povečujejo. »V razvoju zaostala področja tvorijo več kot 70% slovenskega ozemlja« (Haček 2005: 94). Tako imamo na eni strani Ljubljano z njeno okolico, ki se razvija zelo hitro in ki bo lahko v kratkem ujela najrazvitejše države

Evropske unije, na drugi strani pa imamo preostali del Slovenije, ki »ljubljskemu razvojnemu tempu« ne zmore več slediti in tako vse bolj zaostaja za osrednjo Slovenijo.

Izkušnje kažejo, da unitarna država ni sposobna zmanjšati regionalnih razlik, kljub temu, da so bile sprejete najrazličnejše strategije za zmanjšanje le teh (glej Prilogo Č). Prepad med državo in občinami je prevelik, da bi lahko zagotovili skladnejši regionalni razvoj, zato se kot logična rešitev za nastalo situacijo ponuja uvedba vmesne ravni med temeljnimi lokalnimi samoupravnimi skupnostmi – občinami – in državo, torej uvedba širših lokalnih samoupravnih skupnosti, ki so značilne praktično za ves razviti zahodni svet.

Slovenska ustava je že od samega začetka predvidela širše lokalne samoupravne skupnosti, vendar je ustavna dikcija predvidevala nenavadno obliko širših lokalnih samoupravnih skupnosti, ki naj bi se oblikovale kot neke vrste prostovoljno medobčinsko združenje. Takšna ureditev ni tipična za širše lokalne samoupravne skupnosti evropskega tipa, saj širšim lokalnim samoupravnim skupnostim ne daje nobenega elementa samoupravnosti (glej Šmidovnik 1995: 166). Kljub temu, da je Ustava Republike Slovenije dopuščala nenavadno obliko širših lokalnih samoupravnih skupnosti, do ustanovitve le teh ni prišlo.

Večji del stroke je bil mnenja, da za uvedbo »pravih« širših lokalnih samoupravnih skupnosti potrebujemo spremembo ustave, do katere je prišlo leta 2006. Te ustavne spremembe so pomenile nov temelj, na podlagi katerega bo lahko država ustanovila širše lokalne samoupravne skupnosti, kakršne pozna tudi Evropa.

Vlada Republike Slovenije se je projekta uvajanja širših lokalnih samoupravnih skupnosti lotila zelo zavzeto, kot kažejo vladni načrti, naj bi drug nivo lokalne samouprave zaživel v vsej svoji polnosti v začetku leta 2009 (glej Internet 3 in Gradivo 1). Temeljno vprašanje, ki se postavlja ob tem je: Ali bo širšim lokalnim samoupravnim skupnostim uspelo zmanjšati regionalne razlike in dati Sloveniji nov razvojni zagon?

Na zgoraj zastavljeno vprašanje v tem trenutku še vedno ni mogoče odgovoriti jasno in neposredno. Številne konceptualne rešitve, ki jih je, pred uveljavitvijo širših lokalnih samoupravnih skupnosti, potrebno uzakoniti, imajo še vedno oznako »delovno gradivo« in predstavljajo zgolj možno konceptualno rešitev, ki se v nadaljevanju lahko še spremeni. Kljub vsemu pa je ogrodje širših lokalnih samoupravnih skupnosti postavljeno relativno



dokončno, medtem ko ostajata dve zelo pomembni vsebinski dilemi precej nedodelani: to je ureditev slovenskega upravnega sistema po uvedbi pokrajin in obseg finančne decentralizacije. Od razrešitve omenjenih dveh dilem pa je odvisen tudi odgovor na zgoraj zastavljeno vprašanje.

## **1.1 CILJI DIPLOMSKE NALOGE**

Naslov diplomske naloge se na pravi pogled zdi že izpet, mogoče imate občutek, da je bilo na omenjeno tematiko povedanega že veliko. Mogoče res, vendar se moja diplomska naloga vendarle v nečem razlikuje od preostalih raziskovalnih del. Moji predhodniki so lahko o širših lokalnih samoupravnih skupnostih do sedaj zgolj špekulirali, kajti slovenski pravni okvir je nastanek teh skupnosti v realnosti praktično onemogočal. Leta 2006 je prišlo do spremembe Ustave Republike Slovenije, ki so procesu ustanavljanja širših lokalnih samoupravnih skupnosti, dale nov zagon. Lahko rečem, da so se v danem trenutku nastopile povsem nove okoliščine, ki terjajo ponovno raziskovanje procesa uvajanja širših lokalnih samoupravnih skupnosti.

V diplomski nalogi se tako ukvarjam z vprašanjem vpliva širših lokalnih samoupravnih skupnosti na razvoj Slovenije, na različnih področjih. Zanima me, kaj bo uvedba širših lokalnih samoupravnih skupnosti pomenila za državno upravo. Bomo imeli še vedno dvotirni upravni sistem? Kaj pomeni uvajanje teh skupnosti za upravne enote? Posvetil sem se tudi vprašanju, kaj bodo širše lokalne samoupravne skupnosti pomenile za občine. Bo dodaten nivo oblasti zaustavil trend delitve slovenskih občin ali pa ga bo še dodatno pospešil? Ali bo uvajanje širših lokalnih samoupravnih skupnosti pomenilo decentralizacijo ali zgolj še eno izmed oblik dekoncentracije oblasti? Ključno vprašanje na katerega sem poskušal odgovoriti pa je: Ali bo novoustanovljenim širšim lokalnim samoupravnim skupnostim uspelo zmanjšati regionalne razlike in pospešiti gospodarski razvoj Slovenije?

Pri pisanju diplomske naloge sem poskušal na različne načine odgovoriti na zgoraj navedena vprašanja. Zanimali so me tako teoretski vidiki omenjenih procesov, kot povsem praktični vidiki. Na zastavljena vprašanja sem poskušal podati čim bolj konkretne odgovore, ki so seveda podprti s teoretskimi koncepti.

## 1.2 METODOLOGIJA

Rdeča nit celotnega raziskovanja je vpliv uvajanja širših lokalnih samoupravnih skupnosti na razvoj slovenske lokalne samouprave, na razvoj upravnega sistema in nenazadnje na gospodarski razvoj Slovenije. Pri raziskovanju sem se oprl na analizo vsebin primarnih in sekundarnih virov, posebej pa sem se posvetil analizi poglobljenih intervjujev.

Pri **analizi primarnih virov** sem se lotil analize vsebine Ustave Republike Slovenije, zakonodaje s področja lokalne samouprave, največ pa sem se ukvarjal s predlogi zakonov, katerih cilje je uvajanje širših lokalnih samoupravnih skupnosti. Moram pa opozoriti, da so predlogi zakonov za uveljavitev širših lokalnih samoupravnih skupnosti, v času, ko pišem diplomsko nalogo, ravno v fazi priprave za obravnavo v Državnem zboru, zato se lahko, do dokončnega sprejema v Državnem zboru, le ti še v marsičem spremenijo. Za širši pregled področja lokalne samouprave sem si pomagal z **analizo sekundarnih virov** s področja lokalne samouprave. **Deskriptivne metode** sem se posluževal pri opredelitvi ključnih pojmov. Temelj moje analize in s tem tudi diplomske naloge pa so **poglobljeni intervjuji** s posameznimi akterji, ki so na različne načine vpeti v procese uvajanja širši lokalnih samoupravnih skupnostih. Tako sem dva intervjuja opravil z ministrom za lokalno samoupravo in regionalno politiko Ivanom Žagarjem, ki je razjasnil pomembnost političnega soglasja pri procesu uvajanja širših lokalnih samoupravnih skupnosti in morebitne dileme enotirnosti ali dvotirnosti upravnega sistema. Intervjuval sem tudi dva vladna poslanca iz iste politične stranke. Martin Mikolič, poslanec in župan Rogatca, uvajanje širših lokalnih samoupravnih skupnosti podpira, medtem ko Anton Kokalj, poslanec in bivši župan Vodice, širšim lokalnim samoupravnim skupnostim nasprotuje. Opravil sem tudi intervju z načelnikom upravne enote Kamnik, Mihaelom Novakom, ki mi je pomagal razjasniti dileme glede enotirnosti in dvotirnosti upravnega sistema.

Z analizo sekundarnih virov ter z deskriptivno metodo sem najprej napravil okvir mojega raziskovanja, ki sem ga v nadaljevanju napolnil z vsebino, ki sem jo pridobil s poglobljenimi intervjuji in z analizo primarnih virov.

## **1.3 HIPOTEZA**

**HIPOTEZA: Širše lokalne samoupravne skupnosti bodo pospešile gospodarski razvoj Slovenije.**

Uvajanje širših lokalnih samoupravnih skupnosti pomeni uvajanje dodatnega nivoja oblasti, pomeni uvedbo druge ravni lokalne samouprave. Drugi nivo lokalne samouprave lahko pomeni zgolj dodatno administracijo, lahko pa pomeni tudi boljše poznavanje širše lokalne in regionalne problematike in s tem povezano učinkovitejše reševanje širših lokalnih in regionalnih problemov, kar pa končno lahko pospeši tudi gospodarski razvoj Slovenije.

### **1.3.1 Operacionalizacija hipoteze**

Uvajanje širših lokalnih samoupravnih skupnosti je v Sloveniji na samem začetku. Šele pred kratkim so bili sproženi konkretni postopki, ki peljejo v smeri, da bi s 1.1.2009 tudi v Sloveniji zaživel drugi nivo lokalne samouprave, zato je celotno moje raziskovanje, kljub vsemu še vedno hipotetično. Zaključki, ki sem jih napravil na podlagi analiz, so zgolj domneve, kaj se lahko zgodi, če bodo šle raziskovane aktivnosti v predvideni smeri.

Z analizo primarnih in sekundarnih virov sem se najprej lotil ključnih pojmov kot so: lokalna skupnost, lokalna samouprava, lokalna samouprava v odnosu do države, širše lokalne samoupravne skupnosti in še nekaterih drugih pojmov povezanih s področjem mojega raziskovanja. Tako sem napravil teoretično ogrodje, ki sem ga kasneje apliciral pri procesu slovenskega uvajanja širših lokalnih samoupravnih skupnosti. Najprej sem pregledal pretekle aktivnosti, katerih cilj je bil uvedba drugega nivoja lokalne samouprave. Poskušal sem ugotoviti, zakaj so bili vsi nekdanji procesi vedno obsojeni na neuspeh. Nadaljeval sem z raziskovanjem organizacijskega koncepta širših lokalnih samoupravnih skupnosti, zlasti pa sem svoje raziskovanje omejil na tri področja, in sicer me je zanimalo: kaj ta organizacijski koncept pomeni za slovensko lokalno samoupravo, kaj za slovenski upravni sistem in ali lahko spremembe, ki bi jih povzročila uvedba širših lokalnih samoupravnih skupnosti, pozitivno vplivajo na zmanjšanje regionalnih razlik in s tem povezano pospešitev gospodarskega razvoja celotne Slovenije.

Glede potrditve ali zavrnitve zastavljene hipoteze so bili začetni zaključki naslednji: Če bo organizacijski koncept nakazoval, da gre pri uvajanju širših lokalnih samoupravnih skupnosti zgolj za dodatno administracijo v slovenskem upravnem prostoru, potem bom hipotezo zavrnil. Če pa bodo raziskovalni rezultati potrdili, da omenjeni koncept predvideva odpoved države nad določenimi pristojnostmi ter njihov prenos na drugi nivo lokalne samouprave, ki naj bi hkrati imel primerne vire financiranja, in če bo hkrati predvidena primerna ureditev, s katero bi lahko novoustanovljene skupnosti učinkovito reševale širše lokalne in regionalne probleme, potem bom hipotezo potrdil.

## 2. OPREDELITEV KLJUČNIH POJMOV

### 2.1 LOKALNA SKUPNOST

Ljudje smo družbena bitja in kot taki se že od nekdaj povezujemo v skupnosti z drugimi ljudmi. S povezovanjem v skupnosti tako uresničujemo določene interese, ki jih kot posamezniki ne bi mogli uresničiti, hkrati pa tako rešujemo določene elementarne probleme, ki nastajajo zaradi življenja na istem teritoriju. »Vse oblike združevanja ljudi sicer obstajajo v nekem prostoru, vendar zanje prostor ni bistvena sestavina, kar pa velja ravno za lokalno skupnost« (Vlaj 1998: 17).

»Lokalne skupnosti predstavljajo torej posebno vrsto družbenih skupin, ki so se izoblikovale v bolj ali manj zaključene enote zaradi skupnega življenja ljudi na določenem geografskem prostoru« (Grafenauer 2000: 14). Šmidovnik (1995: 17) pravi, da je lokalna skupnost tista teritorialna naravna družbena skupnost, kjer na najnižji ravni nastajajo določene skupne potrebe prebivalstva, ki jih je mogoče reševati le na skupen način.

Bistveni elementi lokalne skupnosti so:

- določen teritorij,
- ljudje, naseljeni na tem teritoriju,
- potrebe teh ljudi,
- dejavnosti za zadovoljevanje teh potreb ter
- zavest ljudi o skupnosti, ki ji pripadajo (glej Šmidovnik 1995: 17).

Jasno je, da o lokalni skupnosti ne moremo govoriti brez ljudi in teritorija, na katerem so ti ljudje naseljeni. Zaradi skupnega življenja ljudi na določenem teritoriju nastajajo tudi skupne potrebe, ki od posameznikov terjajo skupne in usklajene akcije, saj je prav takšna dejavnost najbolj učinkovita za zadovoljevanje določenih potreb, ki so skupne vsem prebivalcem. Pomemben element lokalne skupnosti pa je tudi zavest o pripadnosti skupnosti. »Gre za motivacijski učinek, zaradi katerega se je večje število prebivalcev pripravljenih vključiti v skupne aktivnosti pri reševanju skupnih problemov v tej skupnosti« (Grafenauer 2000: 21).

Lokalna skupnost je naravna družbena skupnost, zato njen obstoj ni odvisen od pravnega statusa, ki ga država lahko dodeli posamezni lokalni skupnosti. Če tudi država lokalni

skupnosti ne dodeli nobenega pravnega statusa, je le ta še vedno lokalna skupnost, saj ljudje, ne glede na pravni status, živijo na skupnem teritoriju, med seboj sodelujejo in se povezujejo na takšen način, da zadovoljujejo skupne potrebe. Država se lahko zaradi najrazličnejših razlogov odloči, da prej omenjeno sodelovanje tudi pravno uredi. Pravna ureditev lokalne skupnosti vodi do lokalne samouprave. »Lokalna skupnost je neposredna in dejanska podlaga lokalne samouprave« (Vlaj 2004: 15).

## **2.2 LOKALNA SAMOUPRAVA**

»Samouprava se nanaša na vsako skupnost v državi, ki ji država priznava pravico, da svoje lastne interese sama ureja« (Grafenauer 2000: 32). Lokalna samouprava sestoji iz dveh besed, in sicer iz *lokalna* in *samouprava*; lokalna označuje teritorij, na katerega se nanaša drugi termin – samouprava. »Analitično gledano združuje torej pojem »*lokalne samouprave*« dve sestavini: sociološko sestavino (lokalno skupnost) in pravnosistemsko sestavino (lokalno samoupravo)« (Šmidovnik 1995: 27). Ideja samouprave je torej v tem, da posameznik ali skupnost upravlja samostojno ali avtonomno<sup>1</sup> s svojimi problemi in potrebami. »Tako je samoupraven tisti, ki ima pravico in možnost odločati o svojih zadevah na podlagi lastne moči« (Bučar v Vlaj 1998: 14).

Če smo pred tem govorili, da je obstoj lokalne skupnosti neodvisen od pravnega statusa, ki ga ji podeli država, je za lokalno samoupravo ključen pravni status, podeljen s strani države. »Pravno urejena razmerja v lokalni skupnosti na področju odločanja o skupnih zadevah sestavljajo lokalno samoupravo« (Vlaj 1998: 16). Bistveni in konstitutivni elementi lokalne samouprave so elementi samoupravnosti:

- teritorialna določenost in med seboj razmejene lokalne skupnosti ustanovljene kot subjekti lokalne samouprave – teritorialni element samoupravnosti,
- lokalnim skupnostim je priznano delovno področje nalog, ki izražajo interese njihovih prebivalcev – funkcionalni element samoupravnosti,
- da te naloge opravljajo člani skupnosti pod lastno odgovornostjo, in sicer bodisi neposredno ali po svojih organih, ki jih izvolijo – organizacijski element samoupravnosti,

---

<sup>1</sup> Grafenauer (glej 2000: 80) pravi, da se na področju lokalne samouprave izraz »avtonomen« največkrat rabi neustrezno, kajti grška beseda avtonomija (avto nomos) v dobesednem prevodu pomeni »lastna zakonodaja«. Pravico izdajati zakone pa ima samo država, lokalna samoupravna skupnost te pravice nima. Ko se na področju lokalne samouprave uporablja izraz »avtonomen«, se tako največkrat misli na samostojno urejanje lokalne problematike v okviru ustave in zakonov.

- da ima skupnost lastna materialna in finančna sredstva za opravljanje svojih nalog – materialno-finančni element samoupravnosti,
- da ima skupnost lastnost pravne osebe – pravni element samoupravnosti (glej Šmidovnik 1995: 29).

Države lahko s pravnimi akti, ki jih sprejemajo nacionalni predstavniški organi (parlamenti), podelijo lokalni skupnosti določene pravice in obveznosti, podelijo jim torej določeno stopnjo avtonomije, na podlagi katere se oblikujejo lokalne samoupravne skupnosti. Lokalne samoupravne skupnosti od države največkrat prevzamejo v samostojno upravljanje javne naloge lokalnega pomena, ki jih lokalne samoupravne skupnosti lahko opravljajo veliko kvalitetnejše, saj zaradi tesnejše povezanosti s prostorom veliko boljše poznajo tematiko, ki jo regulirajo. Te naloge poimenujemo lastne oziroma samoupravne naloge. Država pa lahko lokalnim samoupravnim skupnostim naloži tudi določene naloge, da jih opravljajo v imenu države. Te naloge imenujemo prenesene državne naloge, za katere mora država navadno priskrbeti tudi sredstva. »Pri upravljanju teh nalog nastopajo organi lokalnih skupnosti kot nekakšna podaljšana roka državnih organov, vendar pa delujejo pri tem bolj samostojno kot državni organi« (Šmidovnik 1995: 34).

»Pomembna razlika med pojmom lokalna skupnost in lokalna samoupravna skupnost je tudi v tem, da predstavlja slednja posebno organizacijsko tvorbo, v okviru katere delujejo oziroma so posebej oblikovani organi z izvoljenimi predstavniki prebivalcev v njih« (Grafenauer 2000: 23). Pri oblikovanju lokalnih samoupravnih skupnosti se ponavadi pazi, da se upošteva sociološko komponento, to je lokalno skupnost, vendar pa lokalne samoupravne skupnosti niso vedno ustanovljene v okvirih določene lokalne skupnosti, saj gre pri ustanavljanju lokalnih samoupravnih skupnosti za politično odločitev<sup>2</sup>. Posamezna lokalna samoupravna skupnost lahko zajema več lokalnih skupnosti skupaj, lahko pa tudi določeno lokalno skupnost razdeli na več delov.

»Če so v srednjem veku nastajale teritorialne in stanovske samouprave originarno, ker država širokih področji družbenih dejavnosti ni zajemala s svojimi organi in predpisi, pa danes velja, da je nastanek samouprave derivativen (izpeljan iz državne oblasti), saj nastopa v sodobnem svetu država povsod kot tista vrhovna organizacija, kateri so podrejene vse druge organizacije na njenem območju« (Grafenauer 2000: 32). Kar pa ne pomeni, da je država

---

<sup>2</sup> Za politično odločitev gre zato, ker o oblikovanju lokalne samoupravne skupnosti odločajo politični organi, ki jim tudi dodelijo pravno subjektiviteto.

tista, ki se vpleta na področje, s katerim upravlja samouprava, ampak to področje zgolj nadzira, če se upoštevajo »pravila igre« - načelo zakonitosti delovanja. »Za kvalitetno in učinkovito delovanje lokalne samouprave je ključna avtonomija enot lokalne samouprave ter njihova finančna samostojnost« (Haček 2003: 219).

»Uveljavljena lokalna samouprava je danes nujna demokratična prvina sodobne družbe« (Lavtar 2003: 204). Lokalna samouprava je v večini vseh držav urejeno sistemsko z zakonodajo, kar pomeni, da subjekti lokalne samouprave enakega tipa, ob ustanovitvi pridobijo enake pravice, kar pa v preteklosti ni bilo praksa.<sup>3</sup> V Sloveniji je pravica do lokalne samouprave zagotovljena v ustavi, natančneje pa opredeljena še v posameznih zakonih. Omenjeni pravni akti opredeljujejo razmerje med lokalno samoupravo in državo.

## **2.3 DRŽAVA vs. LOKALNA SAMOUPRAVA**

V znanstvenih razpravah se je večkrat pojavilo vprašanje kaj je bilo prej ali kaj je pomembnejše: lokalna samouprava ali država. Ne glede na to, da so nekatere lokalne skupnosti pridobile določene elemente samoupravnosti že pred oblikovanjem moderne države, je danes jasno, da je država tista, ki predstavlja suvereno oblast na določenem teritoriju. »Država je nad vsemi družbenimi subjekti na svojem območju, vključno z lokalno in vsako drugo samoupravo« (Šmidovnik 1995: 31).

Lokalna samouprava je od države odvisna pri pravnem opredeljevanju njenih pravic in dolžnosti. »Tako je torej le država tista, ki »prepusti« nekatere javne naloge v relativno samostojno uresničevanje lokalnim samoupravnim skupnostim« (Grafenauer 2000: 43). Hkrati pa je tudi država »odvisna« od kvalitetnega izvajanja javnih nalog lokalnih samoupravnih skupnosti, saj je to najučinkovitejši in najracionalnejši način zagotavljanja izvajanja javnih nalog na ožjem teritorialnem območju države.

Po Merkle (v Šmidovnik 1995: 110) je lokalna in vsaka druga samouprava nasprotje državne uprave: pri državni upravi je državljan objekt upravljanja, pri samoupravi pa je subjekt upravljanja. »V primerjavi z državno upravo, za katero so značilni hierarhična ureditev, podrejenost nižjih organov, centralizacija, racionalnost in učinkovitost, so za lokalno

---

<sup>3</sup> V srednjem veku si je morala vsaka lokalna skupnost samoupravne pravice izboriti posebej, kar je pomenilo, da je bil obseg pravic med posameznimi lokalnimi skupnostmi različen.



samoupravo značilni avtonomija in samostojnost, decentralizacija in demokratizacija« (Vlaj 2004: 14). »Potrebno je ugotoviti, da sama ideja samouprave zahteva določeno neodvisnost samoupravnega telesa proti državi, ker sicer ni več samouprava, temveč uprava, po drugi strani pa zahteva enotnost javne uprave skladno delovanje državne uprave in samouprave kot tudi določen vpliv državne uprave na samoupravo« (Grafenauer 2000: 46).

Država se je skozi zgodovino razvijala in širila. Če je želela ohraniti svojo suvereno oblast do skrajnih meja svojega teritorija, je morala svoj oblastni aparat teritorialno razširiti ali pa predati določen del upravljaljskih pravic že konstituiranim lokalnim skupnostim. Svojo oblast je lahko teritorialno razširila in vzdrževala z ustanavljanjem podrejenih oblastnih struktur, ki so kot teritorialne izpostave centralnih državnih organov opravljale določene oblastne naloge.<sup>4</sup> Lahko pa je del oblasti oziroma del javnih nalog, ki so se nanašale predvsem na lokalne zadeve, prepustila v upravljanje konstituiranim lokalnim skupnostim in jim tako s pravnim statusom podelila tudi pravico do samouprave. Če se je posluževala obeh načinov, govorimo o t.i. dualizmu med lokalno samoupravo in državno oblastjo.

Centralna državna oblast je z razvojem moderne države vse težje upravljala s celotnim teritorijem, poleg tega pa so se iz različnih skupnosti začele pojavljati zahteve, po večji avtonomiji pri opravljanju zadev, ki se dotikajo samo določenih skupnosti. Država je tako začela z dekoncentracijo in decentralizacijo svoje oblasti.

### **2.3.1 Decentralizacija**

»Decentralizacija je prenos pristojnosti iz centralnih oblasti, skupaj z administrativnimi, političnimi in ekonomskimi viri, na lokalne oblasti, ki so neodvisne od centralnih oblasti in imajo z zakonom jasno razmejene in določene pristojnosti« (Faguet 2005: 4).

Decentralizacija je v okviru uprave oziroma javne uprave mogoča na dva načina, to je kot:

- administrativna decentralizacija in kot
- decentralizacija po samoupravah oziroma lokalnih samoupravnih enotah (glej Grafenauer 2000: 74).

---

<sup>4</sup> V modernem obdobju v Sloveniji poznamo upravne enote kot teritorialne oblastne strukture države. Gre zgolj za izpostavo države na določenem teritoriju.

V procesu decentralizacije po lokalnih samoupravnih enotah, država naloge lokalnega javnega pomena prenaša na lokalne samoupravne skupnosti. »Pri tej<sup>5</sup> decentralizaciji se prenašajo naloge z države na druge organizacije, ki niso sestavni del države, pač pa so razmeroma samostojne« (Šmidovnik 1995: 33). »Proces decentralizacije odpira nove možnosti in izzive ekonomskega razvoja, saj daje lokalnim oblastem možnost in priložnost za razvoj lastnih drugačnih razvojnih pristopov in razvoj novih institucionalnih odnosov, ki ustrezajo konkretnim lokalnim okoliščinam« (Lavtar 2003: 205). »Decentralizacija in lokalna samouprava lahko ustvarjata pogoje za razvoj samo znotraj racionalnega in stabilnega sistema, ki je sprejet od ljudi, in v katerem je uveljavljena vladavina zakona, ki določa in garantira pristojnosti posameznim teritorialnim enotam, prav tako pa zagotavlja človekove pravice ter natančno definira obveznosti, ki jih ni mogoče arbitrarno povečati ali zmanjšati zaradi posedovanja institucionalne moči« (Stanovčić 1998: 267).

### **2.3.2 Dekoncentracija**

Pri dekoncentraciji gre za administrativno decentralizacijo, kar pomeni, da država iz centralnih organov prenese pooblastilo za odločanje in izvajanje določenih nalog podrejenim in teritorialno organiziranim državnim organom. »Dekoncentracija in decentralizacija imata – tehnično gledano – skupen element: v obeh primerih gre za prenos nalog od centralnih organov na druga – ožja oblastva; element razlikovanja med njima je po Walinu ta, da se pri dekoncentraciji izvrši prenos na podrejen oblastni organ, pri decentralizaciji pa na nepodrejen in neodvisen oblastni organ« (Šmidovnik 1995: 33). »Razlika, ki je pomembna, pa je ta, da pri dekoncentraciji (administrativni decentralizaciji) ta prenos s centralnih oblasti teče na prav tako državne institucije organizirane na lokalni ravni (podrejene oblasti), pri decentralizaciji pa naloge prevzemajo institucije lokalne samouprave (neodvisne oblasti)« (Lavtar 2003: 209).

## **2.4 ŠIRŠA LOKALNA SAMOUPRAVNA SKUPNOST**

Širše lokalne samoupravne skupnosti so praviloma nastale iz nekdanjih fevdalnih enot (grofije, province, dežele, ...). Sprva jih je razvijajoča se moderna država uporabila za svojo teritorialno razdelitev, na podlagi katere je centralistično obvladovala celoten državni

---

<sup>5</sup> »tej« dodal Matej Tonin.

teritorij. V kasnejšem obdobju pa so s širjenjem obsega nalog, ki jih opravlja država, omenjene enote počasi začele pridobivati avtonomijo in določene pravice in obveznosti. Tako se je začela razvijati moderna lokalna samouprava.

Večina modernih držav današnjega časa pozna dvo ali več nivojsko lokalno samoupravo, kar pomeni, da poleg občin kot temeljne lokalne samouprave skupnosti, obstoji še drugi nivo lokalne samouprave, to je širša lokalna samoupravna skupnost, ki je od države do države različno poimenovana. »Širše lokalne samoupravne skupnosti opravljajo naloge, ki so gledane z nivoja države – lokalnega pomena; gledano z nivoja občin pa so take, da presegajo zmogljivost posameznih občin, in se zaradi tehničnih, organizacijskih ali finančnih razlogov lahko racionalno opravljajo le na širšem teritorialnem območju« (Šmidovnik 1995: 78). Širša lokalna samoupravna skupnost torej ni nič drugega kot udejanjanje lokalne samouprave na širšem teritoriju, ki praviloma zajema več posameznih lokalnih skupnosti. »Ta prostor je po eni strani interesni prostor države, po drugi strani pa je to interesni prostor, ki v razvitem svetu izpolnjuje pogoje za institucionalizacijo lokalne samouprave, torej za lokalno samoupravno skupnost, in sicer za širšo lokalno samoupravno skupnost, ki se lahko konkretno označuje kot pokrajina, regija ali s kakšnim drugim pojmom« (Šmidovnik 1995: 24).

Teritorij, ki ga zajema posamezna širša lokalna samoupravna skupnost je zanimiv tudi z vidika države. V načelu velja, da se za opravljanje nalog državne uprave na celotnem državnem ozemlju lahko uporabi ena izmed naslednjih vrst teritorialne organizacije državne uprave:

- da se oblikujejo posebne (državne) upravno – teritorialne enote,
- da vsak centralni organ (ministrstvo) oblikuje lastno mrežo lokalnih organizacijskih enot,
- da naloge opravljajo organi lokalne samouprave kot naloge lastne ali prenesene pristojnosti (glej Grafenauer 2000: 56).

Države zaradi približevanja državne uprave uporabnikom, izvajanje številnih nalog selijo na dekoncentrirane enote državne uprave. Večina držav pa, v želji po čim racionalnejšem delovanju, dekoncentrirane enote državne uprave vključuje v infrastrukturo institucij širših lokalnih samoupravnih skupnosti. Na enem mestu se tako pojavlja državna uprava in lokalna samouprava, v nekaterih državah, na primer v Nemčiji, prihaja celo do stapljanja obeh uprav

v novo kakovost, ki pa je komunalna (glej Šmidovnik 1995: 79). »Te teritorialne enote postajajo dvoživke, v katerih se opravlja v medsebojni povezanosti državne naloge, ki jih je potrebno opravljati v regiji, in samoupravne naloge lokalnega pomena, ki so aktualne v tem prostoru« (Šmidovnik v Vlaj 1998: 318). Na takšen način se je možno izogniti večtirnemu upravnemu sistemu (glej Vlaj 1998: 318).

Širše lokalne samoupravne skupnosti so v razmerju do države v enakem položaju kot občine. »Nasproti občinam pa nimajo nikakršnih hierarhičnih pravic; z njimi niso v hierarhičnem, pač pa v enakopravnem razmerju« (Šmidovnik 1995: 83). Širša lokalna samoupravna skupnost prav tako ni združenje občin.

### 2.4.1 Evropske regije niso širše lokalne samoupravne skupnosti

Vse tesnejše povezovanje Evrope v 20. stoletju, je pomenilo določene spremembe tudi na področju lokalne samouprave. Institucije Evropske skupnosti so v drugi polovici dvajsetega stoletja začele spodbujati oblikovanje regij, ki bi zapolnile vmesni prostor med državo in lokalno samoupravo. Na tem mestu je potrebno opozoriti, da evropska regija ni sinonim za širšo lokalno samoupravno skupnost, evropska regija je več, je vez med državo in lokalno samoupravo (glej Šmidovnik 1995). Evropska regija pa prav tako ni omejena samo na teritorij ene same države, ampak se lahko oblikuje tudi preko meja držav in tako poveže del teritorija dveh različnih držav. V Evropski uniji so se skozi zgodovino razvoja skupnosti izoblikovali naslednji tipi regij:

- **Ekonomске regije** so območja, definirana glede na ekonomske kriterije in značilnosti (npr. urbane, industrializirane, turistične, jeklarske).
- **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 kot narodi. Takšne vrste regij najdemo v skoraj vseh državah EU (npr. Katalonija, Škotska).
- **Administrativne ali načrtovane regije** so opredeljene s strani države z namenom upravljanja ali preprosto zavoljo statističnih podatkov. V to skupino prištevamo na primer razdelitev NUTS ali nam bližje razdelitev Slovenije na statistične regije. Takšne vrste regij ne vsebujejo pravih političnih funkcij v smislu voljenega sveta ali skupščine.

- **Politične regije** se od zgornjih razlikujejo po tem, da imajo demokratično izvoljeno regionalno oblast. Takšne regije imajo Nemčija, Belgija, Avstrija ter do neke mere tudi Francija, Španija in Italija (glej Loughlin 1996: 147-148).

## **2.4.2 Načelo subsidiarnosti**

»Po tem načelu opravlja nižja teritorialna skupnost vse zadeve, ki jih je sposobna opravljati glede na svoje zmogljivosti, višja raven pa le tiste zadeve, ki jih je mogoče učinkovito opravljati le na tej, višji ravni« (Šmidovnik 1995: 99). »Poenostavljeno pojem označuje ravnanje, kjer v primeru, da neko konkretno storitev nižja raven oblasti (v našem primeru lokalna) opravi enako učinkovito in uspešno in za enak strošek kot višja (v našem primeru država) ni razlogov, da jo višja zadržuje zase« (Lavtar 2003: 206). »Lokalne oblasti imajo v okviru zakona polno svobodo pri uresničevanju svojih pobud glede vsake stvari, ki ni izključena iz njihove pristojnosti ali ni v pristojnosti kakšne druge oblasti« (Vlaj 1998: 245).

## **2.4.3 Načelo koneksitete**

Načelo koneksitete bi lahko enostavno opredelili kot načelo na podlagi katerega mora določena institucija, ki prenaša naloge iz njenih pristojnosti, drugi instituciji, le tej priskrbeti tudi sredstva za opravljanje prenesenih nalog (glej Vlaj 1998: 247). Če država prenaša določene naloge na lokalne samoupravne skupnosti in jim ob tem ne zagotavlja sredstev, to pomeni, da jim realno odvzema finančna sredstva in hkrati tudi avtonomijo.

## **2.4.4 Regionalizem**

»Regionalizem pomeni prizadevanje, da se nekemu področju, pokrajini prizna poseben gospodarski, družbenopolitični, kulturni položaj« (Vlaj 2004: 19). »Na mednarodni oziroma transnacionalni ravni se manifestira regionalizem kot svojevrstno grupiranje in organiziranje držav ali regij – bodisi da jih povezujejo kake skupne značilnosti, bodisi da določeni interesi« (Sruk 1995: 279). Znotraj Evropske unije poznamo dve vrsti regionalizma, in sicer:

- top-down regionalizem: tu gre za povezovanje posameznih subjektov predvsem zaradi ekonomskih vzgibov (poskus vpliva na delitev finančnih sredstev),

- bottom-up regionalizem: tu gre za povezovanje posameznih subjektov predvsem zaradi političnih vzgibov (poskus vpliva na regionalno politiko) (glej Keating 1998).

### **2.4.5 Regionalizacija**

»Regionalizacijo lahko obravnavamo kot institucionalno metodo, ki naj določi pravo raven decentralizacije oziroma se uskladi z že izvedeno decentralizacijo« (Čokert 1999: 16). Regionalizacija pomeni oblikovanje različnih struktur oblasti, ki so odvisne od vzrokov, ki so sprožili njihovo oblikovanje. Regionalizacija torej predstavlja procese s katerimi poskušamo vzpostaviti takšno strukturo oblasti, ki kar najbolje vpliva na gospodarske, politične, jezikovne, kulturne in druge vidike. »V unitarni državi, kakršna je tudi Slovenija, je regionalizacija pravzaprav način, kako poiskati vmesno stopnjo med osrednjo ravnijsko oblastjo in lokalno samoupravo (občinami)« (Haček 2005: 89).

### **3. ŠIRŠE LOKALNE SAMOUPRAVNE SKUPNOSTI – ISKANJE KONCEPTA ZA ZMANJŠANJE REGIONALNIH RAZVOJNIH RAZLIK IN POSPEŠITEV GOSPODARSKEGA RAZVOJA**

#### **3.1 STANJE SLOVENSKE LOKALNE SAMOUPRAVE**

##### **3.1.1 Osamosvojitve Slovenije pomeni uvajanje lokalne samouprave evropskega tipa**

Zgodovinski razvoj lokalne samouprave na slovenskih tleh je zelo pester. Lokalna samouprava se je začela razvijati v srednjem veku s srednjeveškimi mesti, v času Marije Terezije so nastale katastrske občine, Ilirske province pa so prinesle komune. Po odhodu Francozov so bile ponovno uvedene občine, katerih velikost, število in pristojnosti so se tudi v Avstro-Ogrski in Kraljevini SHS, kasnejši Kraljevini Jugoslaviji, nenehno spreminjale.

Po drugi svetovni vojni je lokalna samouprava na Slovenskem temeljila na krajevnih ljudskih odborih, kateri so bili v manjšem delu institucija lokalne samouprave, v večjem delu pa organi državne oblasti (glej Haček 2005a: 58). »Pomembno prelomnico v teritorialni razdelitvi Slovenije pa pomeni leto 1952, ko je bil sprejet Zakon o razdelitvi LR Slovenije na mesta, okraje in občine« (Haček 2005a: 59). Takrat je Slovenija ponovno dobila občine, katerih pristojnosti in velikost, so se tudi v socialistični Jugoslaviji še večkrat spremenile. »Nov in odločilen korak na področju teritorialnih enot pomeni leto 1955, v katerem se vzpostavi komunalni sistem, to je sistem, kjer dobi občina položaj »komune« « (Haček 2005a: 59). Leta 1963 je s spremembo ustave občina postala ustavna institucija. Položaj občin se je ponovno nekoliko spremenil leta 1974, ko so s sprejetjem nove ustave, občine postale temeljna družbeno politična skupnost, ki temelji na samoupravljanju. »Sistem samoupravljanja je omogočil Jugoslaviji – kot edini socialistični državi – da je lahko v precejšnji meri uveljavila tržni sistem v gospodarstvu, pa tudi določeno avtonomijo lokalnih skupnosti« (Šmidovnik 1995: 153).

»V praksi je v komunalnem sistemu pri nalogah občin državni vidik nalog prevladal nad samoupravnim in je bila občina predvsem dekoncentrirana enota izvajanja državnih nalog in

pri tem predvsem prva stopnja pri odločanju v upravnih stvareh« (Haček 2005a: 64). Lokalne zadeve, ki bi jih morale opravljati občine, so bile, zaradi preobremenjenosti z državnimi nalogami, prenesene na krajevne skupnosti. Krajevne skupnosti so bile nekakšen nadomestek občin, saj so opravljale številne lokalne zadeve. Ta nadomestek je bil izredno nenavaden, saj je bila ureditev krajevnih skupnosti bolj podobna nekakšnim prostovoljnim društvom občanov kot pa organizirani instituciji lokalne skupnosti.

»Po osamosvojitvi Republike Slovenije je bilo uvajanje lokalne samouprave eno izmed najpomembnejših in najzahtevnejših nalog v novi državi, saj je šlo pri tem za korenito spremembo dotedanje samoupravne-komunalne ureditve v smeri »klasične lokalne samouprave« evropskega tipa« (Haček 2005a: 65). Reforma slovenske lokalne samouprave je bila dokončno uveljavljena leta 1995, ko smo iz prejšnjih 65 komunalnih občin dobili 147 klasičnih občin, ki so začele upravljati z lokalnimi zadevami, državne zadeve pa prepustile upravnim enotam. Osamosvojitve Slovenije je torej vzpostavila nov teritorialni upravni sistema, ki temelji na Ustavi Republike Slovenije, sprejeti 23. decembra 1991, in ki v svojem 9. členu zagotavlja lokalno samoupravo. »S tem je lokalna samouprava postala ustavna kategorija« (Haček 2003: 220).

### **3.1.2 Ustava RS daje lokalni samoupravi pomembno mesto**

Zagotavljanje lokalne samouprave je v slovenski ustavi opredeljeno v okviru temeljnih političnih načel in družbenih vrednot z dikcijo: »*V Sloveniji je zagotovljena lokalna samouprava.*«<sup>6</sup>, kar daje lokalni samoupravi pomembno mesto v državni ureditvi.

Glede na to, da gre v 9. členu Ustave Republike Slovenije za relativno kratko in skopo dikcijo, je celotno V. poglavje posvečeno samoupravi, osem členov ustave govori o lokalni samoupravi. 138. člen Ustave Republike Slovenije konkretizira 9. člen, saj govori o tem, da prebivalci Slovenije lokalno samoupravo uresničujejo v občinah in drugih lokalnih skupnostih, 139. člen definira občino, 140. člen opredeljuje delovno področje samoupravnih lokalnih skupnosti, 141. člen definira mestne občine, 142. člen govori o dohodkih občine, 143. člen opredeljuje širše lokalne samoupravne skupnosti - pokrajine, 144. člen govori o nadzoru državnih organov nad zakonitostjo dela lokalnih skupnosti in 145. člen govori o tem, da se lahko državljani za uveljavitev interesov samoupravno združujejo.

---

<sup>6</sup> 9. člen Ustave Republike Slovenije, Uradni list RS številka 42/97, 66/00, 24/03, 69/2004, 68/2006.



Zanimivo je, da Ustava Republike Slovenije v primerjavi z ustavami drugih držav, lokalni samoupravi daje precejšno pozornost (glej Šmidovnik 1995: 156). Kljub temu pa lahko takoj opazimo, da je povečana pozornost posvečena predvsem občinam, medtem ko so širše lokalne samoupravne skupnosti omenjene zgolj v 143. členu in še to zelo površinsko.

### **3.1.3 Poskus oblikovanja širših lokalnih samoupravnih skupnosti**

Širše lokalne samoupravne skupnosti so opredeljene v 143. členu Ustave Republike Slovenije. Do sprememb, leta 2006, je 143. člen predvideval prostovoljno povezovanje občin v širše lokalne samoupravne skupnosti. Šmidovnik (1995: 164-165) pravi, da je največja napaka te dikcije prav ta, da od občin predvideva prostovoljno povezovanje, kot pravi, je lokalna skupnost navadno institucionalizirana z državnim aktom in ne s povezovanjem ožjih teritorialnih enot. Prostovoljno povezovanje bi v praksi pomenilo, da bi vsaka občina, ki bi v širšo lokalno samoupravno skupnost vstopila, lahko iz nje tudi kadarkoli izstopila. Takšne ureditve Evropa ne pozna, še več, takšna ureditev slovenskim širšim lokalnim samoupravnim skupnostim samoupravnosti sploh ne more dati, saj ji občina ne more zagotoviti nobenega elementa samoupravnosti (glej Šmidovnik 1995: 166).

Ustava je ostro razmejila lokalno samoupravo od države in glede na dikcijo 143. člena realno onemogočila ustanavljanje širših lokalnih samoupravnih skupnosti. Tudi kasnejši Zakon o lokalni samoupravi<sup>7</sup> se je zaradi določb ustave znašel v precejšnjih težavah. »To je bil problem, ki je bil enak problemu kvadrature kroga: če bi sledili ustavi, in sicer njeni določbi o prostovoljnem povezovanju občin (143. člen), bi dobili v najboljšem primeru obliko medobčinskega sodelovanja, torej organizacijsko obliko na občinski ravni; če pa bi sledili ideji o pokrajini kot širši lokalni samoupravni skupnosti, bi se morali v celoti odmakniti od ustave in uzakoniti povsem novo pravno definicijo pokrajine« (Šmidovnik 1995: 189). Končna izvedba prvega zakona o lokalni samoupravi je vsebovala kompromisno rešitev, ki je poskušala ugoditi obema skrajnostma, vendar se je to odrazilo v nadaljnji nezmožnosti ustanavljanja širših lokalnih samoupravnih skupnosti, saj tudi omenjeni zakon širšim lokalnim samoupravnim skupnostim ni zagotovil nobenega elementa samoupravnosti (glej Šmidovnik 1995: 190).

---

<sup>7</sup> Zakon o lokalni samoupravi: Uradni list RS št. 72/93, 57/94, 17/95, 26/97, 70/97, 10/98, 74/98, 70/00, 51/02, 108/03, 77/04, 72/05

Unitarnost in centralizacija sta postajal vse bolj moteča elementa v razvoju Slovenije, polno uresničevanje načela subsidiarnosti pa brez druge ravni lokalne samouprave nemogoče, zato je bilo že kmalu po reformi lokalne samouprave leta 1995 nekaj poskusov oblikovanja širših lokalnih samoupravnih skupnosti, vendar do dokončnega oblikovanja le teh ni nikoli prišlo. Najresnejši poskus z uvajanjem druge ravni lokalne samouprave je bil sprožen leta 1998 s t.i. Zakonom o pokrajinah s tezami za normativno ureditev<sup>8</sup>. »Pri tem je bilo izpostavljeno, da bo pri ustanavljanju pokrajin v okviru takrat<sup>9</sup> veljavnega ustavnega besedila zelo verjetno prišlo do nekaterih nerešljivih vprašanj, dilem in zapletov« (Grafenauer 2000: 434). Tako je bil tudi ta poskus za ustanovitev pokrajin obsojen na neuspeh, Zakon o pokrajinah s tezami za normativno ureditev ni prišel niti v zakonodajni postopek. »Dodajamo, da je do posebne vrste regionalizacije prišlo v letu 1999 s sprejemom Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja<sup>10</sup>, ki je kot osnovo za funkcionalne ozemeljske enote za izvajanje regionalne strukturne politike in za določitev območji s posebnimi razvojnimi problemi, uporabil statistične regije« (Grafenauer 2000: 440).

»Ob številnih zapletih se je izkazalo, da je edina racionalna rešitev sprememba 143. člena ustave, saj ustanovitev pokrajin ne more biti odvisna le od volje občin, pač pa jih mora ustanoviti država z zakonom, pred tem pa mora država zagotoviti tudi vse elemente pravnega statusa avtonomnih lokalnih skupnosti« (Vlaj v Haček 2005: 92). Ena izmed pomembnejših odločitev v procesu dejanskega uvajanja širših lokalnih samoupravnih skupnosti, je bila odločitev Komisije Državnega zbora za lokalno samoupravo, da pokrajin ni mogoče oblikovati brez spremembe 143. člena Ustave Republike Slovenije. Do spremembe 143. člena ustave je, kljub še nekaterim zapletom<sup>11</sup>, prišlo leta 2006. Novi 143. člen<sup>12</sup> Ustave Republike Slovenije se tako glasi:

*Pokrajina je samoupravna lokalna skupnost, ki opravlja lokalne zadeve širšega pomena in z zakonom določene zadeve regionalnega pomena.*

---

<sup>8</sup> Gradivo je bilo objavljeno v Poročevalcu Državnega zbora RS, številka 26, z dne 16. april 1998 (Grafenauer 2000:433).

<sup>9</sup> »takrat« dodal Matej Tonin.

<sup>10</sup> Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja: Uradni list RS številka 60/99.

<sup>11</sup> Ustavna komisija Državnega zbora Republike Slovenije na 3. nujni seji dne 30. 6. 2004 ni potrdila predlaganih ustavnih sprememb 121., 140. in 143. člena ustave z dvotretjinsko večino, kar je pomenilo, da je bil postopek spreminjanja ustave začasno zaustavljen.

<sup>12</sup> Ustave Republike Slovenije, Uradni list RS številka 42/97, 66/00, 24/03, 69/2004, 68/2006.

*Pokrajine se ustanovijo z zakonom, s katerim se določi tudi njihovo območje, sedež in ime. Zakon sprejme državni zbor z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev. V postopku za sprejem zakona mora biti zagotovljeno sodelovanje občin.*

*Država z zakonom prenese na pokrajine opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, mora pa jim za to zagotoviti potrebna sredstva.*

S spremembo 143. člena ustave je bila tako odstranjena največja ovira, ki je preprečevala ustanovitev širših lokalnih samoupravnih skupnosti, ki se bodo v Sloveniji imenovale pokrajine. Hkrati pa sprememba pomeni tudi podlago za nadaljnji razvoj lokalne samouprave, predvsem za pripravo vseh potrebnih zakonov za vzpostavitev druge ravni lokalne samouprave, ki je ključna za skladnejši regionalni razvoj Slovenije.

### **3.2 KDAJ IN NA PODLAGI ČESA DO ŠIRŠIH LOKALNIH SAMOUPRAVNIH SKUPNOSTI**

»Državni zbor Republike Slovenije je junija 2006 sprejel Ustavni zakon o spremembah Ustave Republike Slovenije<sup>13</sup>, s katerim so bili spremenjeni 121., 140. in 143. člen ustave, ki se po vsebini nanašajo na lokalno oziroma pokrajinsko samoupravo« (Internet 2). Sprememba ustave je pomenila ključen preboj pri uvajanju širših lokalnih samoupravnih skupnosti – v Sloveniji imenovanih pokrajine<sup>14</sup> – saj je bil s tem odpravljen ključen dejavnik, ki je blokiral vse dosedanje poskuse oblikovanja drugega nivoja lokalne samouprave.

Sprememba ustave je bila zgolj najpomembnejša in začetna točka v procesu uvajanja druge ravni lokalne samouprave. Poleg spremembe ustave pa je v procesu uvajanja pokrajin pomembno tudi:

- ureditev položaja pokrajinske samouprave v sistemu delitve oblasti;
- vzpostavitev razmerij med ravnmi upravljanja – država, pokrajine, občine;
- decentralizacija pristojnosti z ravni države na raven pokrajine;
- finančna decentralizacija;
- ustanovitev pokrajin na območju cele države;
- ureditev vloge občin pri ustanovitvi in delovanju pokrajin (glej Internet 2).

---

<sup>13</sup> Uradni list RS, številka 68/06

<sup>14</sup> V nadaljevanju bomo izraz »širše lokalne samoupravne skupnosti« nadomestili z izrazom »pokrajine«, saj po novem tudi ustava govori o pokrajinah, 143. člen ima celo podnaslov pokrajina.

Za urejanje omenjenih področji so že pripravljene predlogi posebnih zakonov, za katere je Vlada Republike Slovenije z normativnim delovnim programom za leto 2007 sprejela časovnico sprejemanja (glej tabelo 3.2.1). Po tej časovnici naj bi do pokrajin prišli s 1.1.2009.

**Tabela 3.2.1:** Časovnica sprejemanja zakonodaje za uveljavitev pokrajin

| <b>ČASOVNICA SPREJEMANJA ZAKONODAJE in drugih podzakonskih aktov<br/>ZA UVELJAVITEV POKRAJIN</b>  |                               |
|---|-------------------------------|
| <b>ZAKONODAJA</b>   | <b>Skrajni rok za sprejem</b> |
| Zakon o pokrajinah  | 10.6.2007                     |
| Zakon o postopku za ustanovitev pokrajine   | 10.6.2007                     |
| Zakon o financiranju pokrajin   | 10.6.2007                     |
| Zakon o spremembah in dopolnitvah ZLS   | 10.6.2007                     |
| Zakon o volitvah v pokrajine  | 15.6.2007                     |
| Zakon o spremembah in dopolnitvah ZLV   | 30.6.2007                     |
| Predlog Vlade RS o območjih, imenih in sedežih pokrajin   | 15.12.2007                    |
| Zakon o ustanovitvi pokrajin  | 15.12.2007                    |
| Zakon o volilnih enotah za volitve v prve pokrajinske svete   | 15.12.2007                    |
| Uredba o ukrepih za zagotovitev kadrovskih, prostorskih, informacijskih in materialnih pogojev za izvedbo postopkov konstituiranja pokrajinskih organov in začasne pokrajinske uprave | 15.12.2007                    |
| Uredba o vrsti stroškov, ki se upoštevajo za izračun primerne obsega sredstev za financiranje nalog pokrajine in metodologija za izračun povprečnine                                  | 15.12.2007                    |
| Zakon o prenosu nalog v pristojnost pokrajin  | 31.12.2007                    |
| <b>VOLITVE V POKRAJINSKE SVETE</b>  | september 2008                |
| Zakon o izvrševanju državnega proračuna 2009 – začasno financiranje pokrajin do sprejema proračunov, določitve lastnega obsega virov financiranja                                     | 31.12.2008                    |
| <b>ZAČETEK DELOVANJA POKRAJIN</b>   | <b>1.1.2009</b>               |
| Statut pokrajine  | 2009                          |
| Proračun pokrajine  | 2009                          |
| Odlok o ustanovitvi pokrajinske uprave in delovnem področju pokrajinskih upravnih organov   | 2009                          |
| Akt o notranji organizaciji in sistematizaciji pokrajinskih upravnih organov  | 2009                          |

Kot kaže časovnica bi morala biti večina in najpomembnejša zakonodaja za uveljavitev druge ravni lokalne samouprave sprejeta v letu 2007. Ali bo ta časovnica realizirana je zanimalo tudi poslanca Bojana Kontiča, ki je ministru za lokalno samoupravo in regionalno politiko Ivanu Žagarju, na 24. redni seji Državnega zbora Republike Slovenije (29.1.2007) zastavil naslednje vprašanje:

*/.../ S sprejetjem ustavnega Zakona o spremembah Ustave Republike Slovenije, smo spremenili tri člene /.../. Že, ko smo sprejemali spremembe ustave, /.../ je bilo napovedano, da bomo že v preteklem letu dobili zakonodajo, da je v bistvu že pripravljena, da gre zgolj za to, da moramo najprej spremeniti ustavo in napovedane so bile rešitve, ki bodo pripeljale do dvostopenjske lokalne samouprave, torej do pokrajin tako, da bodo leta 2008, skupaj z državnozbornskimi volitvami potekale tudi volitve v organe pokrajin. Lani ste tudi predstavili zakonodajo v poslanskih skupinah, imeli smo možnost na vaš predlog posredovati pripombe /.../. Odgovora zaenkrat na to, kaj je sprejemljivo za ministrstvo in kaj ni, nismo prejeli, v napovedi Vlade za leto 2007, v delovnem programu je bilo zapisano, da bo Vlada obravnavala pokrajinsko zakonodajo v začetku meseca januarja. To se torej ni zgodilo in zanima me, kakšen je najnovejši časovni potek sprejemanja te pokrajinske zakonodaje? Hkrati želim opozoriti /.../, da želimo paket zakonodaje za področje drugostopenjske lokalne samouprave obravnavati skupaj. Torej, te štiri zakone<sup>15</sup>, ki ste jih vi predlagali, skupaj z Zakonom o ustanovitvi pokrajin, torej tem zadnjim. /.../ (Internet 4).*

Minister Ivan Žagar mu je odgovoril:

*Dejstvo je, da mi želimo seveda z ustanovitvijo pokrajin doseči policentričen razvoj Slovenije, torej izpeljati decentralizacijo Slovenije, tudi finančno, skratka tudi pospešiti skladni regionalni razvoj in da seveda z ustanovitvijo pokrajine bistveno posegamo v sam način upravljanja Slovenije v prihodnje, ko bo seveda ta zakonodaja sprejeta in bo stopila v veljavo in to pomeni, da je to izjemno zahteven projekt. Potem, ko so bile sprejete ustavne spremembe v tem Državnem zboru, smo mi nemudoma stopili k pripravi zakonodaje. To zakonodajo tudi pripravili v prvi fazi in kot ste že sami omenili, smo jo predstavili tudi vsem poslanskim skupinam. Kar zadeva odziva poslanskih skupin in tudi sicer kar zadeva usklajevanja smo dobili odgovore konec*

---

<sup>15</sup> Gre za Zakon o pokrajinah, Zakon o financiranju pokrajin, Zakon o postopku za ustanovitev pokrajine, Zakon o volitvah v pokrajine.

*lanskega leta, moram reči, da smo te odgovore temeljito tudi preučili in v nadaljnji pripravi in usklajevanju zakonodaje tudi upoštevali tiste rešitve, ki jih je bilo mogoče že upoštevati. Tiste rešitve za katere pa ni bilo mogoče oziroma ki jih je mogoče delno upoštevati pa pripravljamo tudi ustrezna pojasnila. V tem času je tudi v skladu z vsemi temi pripombami tekla intenzivna in še delno vedno tudi poteka medresorsko usklajevanje, /.../ v naslednjih dnevih, mogoče tednu pričakujete ponovno predstavitev v poslanskih skupinah, mi namreč želimo to zakonodajo čim širše uskladiti predvsem zaradi tega, ker želimo projekt pokrajin pripeljati na način, da bodo res nudile tudi naslednjo razvojno stopnjo in prispevek k razvoju Slovenije tudi v prihodnje. No, sočasno bo zakonodaja tudi obravnavana na Vladi. Ravno v sredo je predvidena tudi predstavitev kompletnega paketa zakonodaje vsem občinam, skratka na ta razgovor oziroma na to predstavitev so povabljeni vsi župani vseh slovenskih občin. In načrtujemo, da bi potem bila v naslednjih dnevih, ne bi pa želel biti res točno natančen, kar zadeva točno nekega datuma, zakonodaja posredovana v Državni zbor, tako da bi še naprej lahko sledili in v tem trenutku še vedno sledimo časovne okvire, ki bi omogočali, da bi lahko izpeljali že prve volitve z naslednjimi državnozborskimi volitvami. /.../ (Internet 4).*

Ali bo zakonodaja resnično sprejeta v okviru zastavljenih datumov je v precejšnji meri odvisno od političnega soglasja. Če bo pri večini predlogov zakonov dosežen relativno širok politični konsenz, bi znali zastavljeni roki držati, glede na pretekle izkušnje pri obravnavah večine zakonodaje povezane z lokalno samoupravo, pa se postavlja upravičen dvom.

Vlada Republike Slovenije je februarja 2007 že sprožila postopke za sprejem naslednjih predlogov zakonov: Zakon o pokrajinah, Zakon o postopku za ustanovitev pokrajin, Zakon o financiranju pokrajin in Zakon o volitvah v pokrajine.

### **3.2.1 Zakon o pokrajinah (ZPok)<sup>16</sup>**

Zakon o pokrajinah ureja pravni status pokrajine, naloge pokrajine, organe pokrajine, sodelovanje prebivalcev pokrajine pri odločanju, naloge in organizacijo pokrajinske uprave, premoženje in načela financiranja nalog pokrajine, statut pokrajine, sodelovanje pokrajine z občinami, državnimi organi in medsebojno sodelovanje pokrajin (1. člen).

---

<sup>16</sup> Predlog Zakon o pokrajinah – Gradivo 3 (glej literaturo in vire)

Pokrajina je po ZPok samoupravna lokalna skupnost, ki samostojno v skladu z ustavo in zakonom ureja in opravlja zadeve iz svoje pristojnosti v korist prebivalk in prebivalcev pokrajine (2. člen). Pokrajinsko samoupravo uresničuje pokrajinski svet, ki je izvoljen na podlagi splošne in enake volilne pravice ter prebivalci pokrajine z neposrednim načinom odločanja. Pokrajina ima ime, sedež, svojo zastavo, grb in žig ima pa tudi svoj statut in je pravna oseba javnega prava, ki jo zastopa predsednik pokrajine. Pokrajine imajo pravico posedovati in pridobivati vse vrste premoženja ter z njim tudi samostojno upravljati. Naloge, ki jih izvaja pokrajina so financirane s prihodki od davkov, drugih dajatev, z državnega proračuna in od prihodkov od premoženja. Naloge pokrajine so lokalne zadeve širšega pomena, regionalne naloge in prenesene naloge iz državne pristojnosti. Za opravljanje omenjenih nalog pokrajina lahko ustanovi pokrajinsko upravo in pokrajinske upravne organe ter podeljuje javna pooblastila. Nadzor nad zakonitostjo dela pokrajinskih organov in pokrajinske uprave opravljajo vlada in ministrstva, pri prenesenih nalogah iz državne pristojnosti, pa vlada in ministrstva vršijo tudi nadzor nad primernostjo in strokovnostjo izvajanja nalog.

#### NALOGE POKRAJINE:

Pokrajina po ZPok opravlja:

a) **lokalne zadeve širšega pomena** (opravlja jih samostojno), ki so zlasti:

- i. zagotavljanje javnih gospodarskih služb pokrajinskega pomena
- ii. zagotavljanje javnih negospodarskih služb pokrajinskega pomena
- iii. naloge občin ter javne gospodarske in negospodarske službe, ki so skupne več občinam

b) **naloge regionalnega pomena** (skladen razvoj celotnega območja):

- i. določa cilje regionalnega razvoja (skladen razvoj celotnega območja)
- ii. prostorski razvoj (sprejemanje prostorskih aktov)
- iii. razvoj prometnega sistema
- iv. spodbujanje gospodarstva, podjetništva, turizma
- v. oblikovanje pokrajinskega energetskega koncepta
- vi. razvoj kmetijstva, podeželja in ribištva
- vii. zagotavljanje neprofitnih stanovanj
- viii. izvajanje zemljiške politike regionalnega pomena
- ix. varstvo okolja, upravljanje z vodnimi viri

- x. razvoja visokega šolstva in znanosti
- xi. razvoj šolstva in športa
- xii. zdravstveno varstvo – organiziranje in financiranje javnih bolnišnic (ustanovi se svet za zdravje in zavod za zdravstveno varstvo)
- xiii. zagotavljanje socialno varstvenih zavodov (skupaj z državo se ustanovi center za socialno delo)
- xiv. razvoj kulturnih dejavnosti (ustanovi se sklad za kulturne dejavnosti in javne zavode na področju kulture)
- xv. zaščita in reševanje (organizira in izvaja se opazovanje, obveščanje in alarmiranje)
- xvi. načrtovanje in izvajanje ukrepov za integracijo tujcev in beguncev

**c) prenesene državne naloge:**

- i. pokrajina odloča na prvi stopnji v upravnih stvareh in opravlja druge upravne naloge iz državne pristojnosti (naštete v prvem odstavku 14. člena)
- ii. pokrajina opravlja naloge inšpekcijskega nadzora iz državne pristojnosti

**ORGANI POKRAJINE:**

**Pokrajinski svet:**

Pokrajinski svet se voli na območju pokrajine na podlagi splošne in enake volilne pravice z neposrednim in tajnim glasovanjem. Za potrebe pokrajinskih volitev je oblikovana pokrajinska volilna komisija. Mandat pokrajinskega sveta traja pet let. Opravljanje funkcije člana pokrajinskega sveta ni združljivo z delom v pokrajinski upravi, z državnimi funkcijami v vladi in ministrstvih ter s funkcijo župana (drugi odstavek 33. člena). Pokrajinski svet ima lahko od 33 do 55 članov (prvi odstavek 16. člena), dejansko število mora biti liho in se določi glede na število prebivalcev pokrajine in je zapisano v statutu pokrajine. Na področju avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti imata ti dve skupnosti tudi svoje predstavnike (ni nujno, da samo enega) v pokrajinskem svetu.

Pokrajinski svet je najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti pokrajine (prva alineja 19. člena), njegove pristojnosti so:

- voli in razrešuje predsednika pokrajine,



- voli in razrešuje podpredsednike pokrajine,
- voli predstavnike pokrajine v svet kohezijske regije,
- sprejema statut pokrajine in poslovnik pokrajinskega sveta
- sprejema proračun in zaključni račun pokrajine
- sprejema razvojne programe pokrajine
- sprejema prostorske akte pokrajine
- sprejema odloke, druge predpise in splošne akte pokrajine
- uresničuje ustanoviteljske pravice pokrajine v razmerju do ustanovljenih subjektov
- nadzoruje delo predsednika in podpredsednika pokrajine
- določi organizacijo in delovno področje pokrajinske uprave in nadzoruje njeno delo

Pokrajinski svet ima tudi **svet občin**, ki je posvetovalno telo pokrajinskega sveta. Člani sveta občin so župani ali županje občin z območja pokrajine. Svet občin lahko obravnava in daje mnenja o zadevah iz pristojnosti, ki se nanašajo na:

- regionalne razvojne programe,
- prostorsko ureditev regionalnega pomena,
- naloge pokrajin, ki so lokalne zadeve širšega pomena za območje več občin.

Svet občin lahko v osmih dneh po sprejetju odločitve pokrajinskega sveta, ki se nanašajo na prej omenjena področja, zahteva, da pokrajinski svet ponovno odloča o teh stvareh. V zahtevi za ponovno odločanje mora svet občin predlagati spremembe in dopolnitve v obliki amandmajev. Če svet občin zahteva ponovno odločanje pokrajinskega sveta, mora pokrajinski svet sprejeti ponovno obravnavano tematiko z večino vseh glasov članov sveta pokrajine.

Poleg sveta občin ima pokrajinski svet tudi svoja **delovna telesa** (KVIAZ, odbor za nadzor nad javno porabo, komisija za romska vprašanja), ki obravnavajo zadeve iz pristojnosti pokrajinskega sveta in mu dajejo svoja mnenja in predloge.

### **Predsednik pokrajine:**

Predsednika pokrajine izvoli pokrajinski svet izmed svojih članov, ki so slovenski državljani. Volitve predsednika pokrajine so tajne, predsednik pokrajine je izvoljen, če je zanj glasovala večina vseh članov pokrajinskega sveta. Mandat predsednika pokrajine traja pet let. Pokrajinski svet lahko na predlog tretjine svojih članov predčasno razreši predsednika pokrajine tako, da na isti seji izvoli novega predsednika pokrajine, mandat novoizvoljenega

predsednika pokrajine traja samo do zaključka mandata pokrajinskega sveta. Predsednik pokrajine mora funkcijo opravljati poklicno, funkcija predsednika pokrajine pa ni združljiva z delom v državi, pokrajinski in občinski upravi, z državnimi funkcijami ter funkcijami župana in podžupana.

Pristojnosti predsednika pokrajine so (26. člen):

- predstavlja in zastopa pokrajino,
- je izvršni organ pokrajinskega sveta,
- predstavlja pokrajinski svet ter sklicuje in vodi njegove seje,
- pokrajinskemu svetu predlaga proračun, zaključni račun in druge predpise iz pristojnosti pokrajine,
- skrbi za izvajanje odločitev pokrajinskega sveta,
- podpisuje akte pokrajinskega sveta in skrbi za objavo aktov in drugih predpisov pokrajine.

Predsednik pokrajine lahko tudi zadrži objavo predpisa pokrajine ali izvajanje odločitve pokrajinskega sveta, če meni, da je odločitev pokrajinskega sveta neustavna ali nezakonita, če pokrajinski svet vztraja pri svoji odločitvi, lahko pri ustavnem sodišču vloži zahtevo za oceno skladnosti z ustavo in zakonom.

Predsednik pokrajine je za opravljanje svoje funkcije odgovoren pokrajinskemu svetu (prvi odstavek 28. člena). Za zakonito, primerno in strokovno izvajanje prenesenih nalog iz državne pristojnosti pa je odgovoren vladi. Predsednik pokrajine letno poroča pokrajinskemu svetu o svojem delu in o delu pokrajinske uprave ter vladi o delu pokrajinske uprave pri opravljanju prenesenih nalog iz državne pristojnosti (tretji odstavek 28. člena).

Pokrajinski svet imenuje tudi enega ali več podpredsednikov pokrajine, ki predsedniku pokrajine skladno s pooblastili pomaga pri njegovem delu in ga nadomešča v primeru njegove odsotnosti.

#### SODELOVANJE PREBIVALCEV PRI ODLOČANJU:

Predlog zakona določa, da so pokrajinski organi dolžni obveščati prebivalce pokrajine o vseh vprašanih javnih zadevah v pokrajini, prebivalci pa lahko o vseh teh zadevah tudi izražajo

stališča. Kot neposredni obliki sodelovanja prebivalcev pri odločanju pa predlog zakona predvideva; referendum in ljudsko iniciativo.

Predvideni sta dve obliki referenduma: naknadni referendum in posvetovalni referendum. Pri naknadnem referendumu prebivalci ne morejo odločati o proračunu, zaključnem računu in davkih. Takšen referendum lahko, poleg petih odstotkov volivcev, zahteva, tudi predsednik pokrajine ali najmanj tretjina članov pokrajinskega sveta. Predlog zakona predvideva tudi, da odločitev volivcev na naknadnem referendumu zavezuje pokrajinski svet do konca njegovega mandata. Pokrajinski svet pa lahko pred odločanjem o posameznih vprašanjih iz svoje pristojnosti razpiše tudi posvetovalni referendum, ki se ga lahko razpiše za celotno pokrajino ali samo njen del, posvetovalni referendum ni zavezujoč.

Najmanj pet odstotkov volivcev v pokrajini lahko zahteva sprejem ali spremembo odločitve iz pristojnosti pokrajinskega sveta ali predsednika pokrajine. Organ na katerega je naslovljena iniciativa mora najpozneje v treh mesecih odločiti o zahtevi.

#### POKRAJINSKA UPRAVA:

Pokrajinska uprava opravlja upravne, strokovne, pospeševalne in razvojne naloge ter naloge v zvezi z zagotavljanjem javnih služb iz pokrajinske pristojnosti (prvi odstavek 43. člena). Za opravljanje posameznih nalog, lahko pokrajina podeli tudi javno pooblastilo.

Pokrajinsko upravo sestavljajo pokrajinski upravni organi, ki jih ustanovi pokrajinski svet z odlokom, s katerim ustanovi pokrajinsko upravo in določi njeno delovno področje. Notranjo organizacijo pokrajinskih upravni organov določi predsednik pokrajine.

Delo pokrajinske uprave usmerja in nadzoruje predsednik pokrajine, ki je tudi predstojnik pokrajinske uprave. Pokrajinska uprava mora delovati v okviru in na podlagi zakonov ter tudi v skladu s smernicami in navodili predsednika pokrajine, ki za delo pokrajinske uprave odgovarja tudi pokrajinskemu svetu. Pokrajinsko upravo vodi direktor pokrajinske uprave, ki ga imenuje in razrešuje predsednik pokrajine, zato je predsedniku pokrajine tudi odgovoren. Pokrajinske upravne organe vodijo načelniki, ki imajo status uradnika na položaju. Načelnika pokrajinskega upravnega organa imenuje predsednik pokrajine. Načelnik pokrajinskega upravnega organa mora o svojem delu redno poročati direktorju pokrajinske uprave.

Pokrajinski upravni organi odločajo o:

- posamičnih upravnih aktih o upravnih zadevah iz izvorne pokrajinske pristojnosti,
- posamičnih upravnih aktih o upravnih zadevah iz prenesene državne pristojnosti,

Pokrajinska inšpekcija, ki je pokrajinski prekrškovni organ, opravlja nadzorstvo nad izvajanjem predpisov, s katerimi pokrajina ureja zadeve iz svoje pristojnosti.

#### PREMOŽENJE IN FINANCIRANJE:

Premoženje pokrajine sestavljajo:

- stvarno premoženje,
- finančno premoženje,

Predlog zakona opredeljuje, da financiranje pokrajine določa zakon. Določeno je tudi, da proračun in zaključni račun pokrajine sprejme pokrajinski svet na predlog predsednika pokrajine. Poslovanje pokrajine in porabo javnih pokrajinskih sredstev preverja Računsko sodišče.

#### STATUT POKRAJINE:

S Statutom pokrajine se na podlagi zakona podrobneje določi organizacija in delovanje pokrajine, oblikovanje in pristojnosti ter organizacija dela njenih organov, uresničevanje pravice prebivalcev pokrajine do obveščenosti ter način sodelovanja prebivalcev pri sprejemanju odločitev, razmerja med pokrajino in občinami in druga vprašanja skupnega pomena (prvi odstavek 58. člena). Statut se sprejema z dvotretjinsko večino vseh članov pokrajinskega sveta.

#### SODELOVANJE POKRAJINE Z OBČINAMI, POKRAJINAMI IN DRŽAVNIMI ORGANI:

Pokrajina lahko z ostalimi pokrajinami sklepa sporazume o sodelovanju za doseg določenih ciljev. V ta namen lahko pokrajine ustanovijo tudi posebna usklajevalna in posvetovalna delovna telesa. Pokrajine morajo na območju kohezijske regije medsebojno sodelovati zlasti pri uresničevanju razvojnih nalog. Pokrajine so združene v Združenje pokrajin Slovenije (prvi odstavek 63. člena), ki zastopa interese pokrajin pred državnimi organi in v mednarodnem sodelovanju (voli člane delegacije RS v Odbor regij EU). Pokrajine se lahko povezujejo tudi z regijami iz drugih držav.

### SPREMEMBA OBMOČJA, IMENA IN SEDEŽA POKRAJINE:

Območje, ime in sedež pokrajine se lahko spremeni samo z zakonom, ki ga sprejme Državni zbor z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslank oziroma poslancev. Poleg ustavnih predlagateljev zakona, lahko predlog za začetek postopka za sprejem takšnega zakona poda tudi pokrajinski svet. Pred prvo obravnavo zakona mora Državni zbor pridobiti mnenja občinskih svetov občin, ki jih predlog zadeva. Lahko se z referendumom ugotovi tudi voljo prebivalcev.

### ZAGOTOVITEV KADROVSKIH IN PROSTORSKIH POGOJEV ZA DELOVANJE:

V prehodnih in končnih določbah je najpomembnejša določba ta, da bo Vlada z uredbo določila ukrepe za zagotovitev kadrovskih, prostorskih in drugih pogojev za začetek delovanja pokrajin. Javni uslužbenci, zaposleni v organih državne uprave, ki opravljajo naloge, ki bodo prešle v pristojnost pokrajine, bodo tako prešli pod pokrajinsko upravo. Prav tako bodo javni uslužbenci, zaposleni v občinskih upravah, prešli pod pokrajinsko upravo, če bodo upravljali naloge, ki bodo spadale pod pokrajinsko pristojnost. Poleg kadrovskih virov pa bo država svoje lastne poslovne prostore, ki jih pokrajina potrebuje za svoje delovanje, prenesla v last pokrajine. Če država nima svojih prostorov na območju sedeža pokrajine, naj bi prostore zagotovila občina, vendar občini ni potrebno odstopiti svojih prostorov, tako kot državi, ampak jih lahko pokrajina od občine odkupi.

### **3.2.2 Zakon o postopku za ustanovitev pokrajin (ZPUPok)<sup>17</sup>**

Trenutno še vedno velja Zakon o lokalni samoupravi<sup>18</sup>, ki v IX. poglavju ureja področje ustanavljanja pokrajin. Po spremembah ustave sedaj veljavna ureditev ni več v skladu z Ustavo Republike Slovenije. V skladu z določbo drugega odstavka 143. člena ustave se pokrajine ustanovijo z zakonom, s katerim se določi tudi njihovo območje, sedež in ime, v postopku sprejetja zakona pa mora biti zagotovljeno tudi sodelovanje občin (Gradivo 4 2007: 1). Predlog Zakon o postopku za ustanovitev pokrajin torej zgolj rešuje trenutno neustavno ureditev.

Predlog Zakona o postopku za ustanovitev pokrajin ureja izhodišča in postopek za določitev območji, imena in sedežev pokrajin, način sodelovanja občin pri določanju območji, imen in

<sup>17</sup> Predlog Zakon o postopku za ustanovitev pokrajin – Gradivo 4 (glej literaturo in vire)

<sup>18</sup> Zakon o lokalni samoupravi: Uradni list RS št. 72/93, 57/94, 17/95, 26/97, 70/97, 10/98, 74/98, 70/00, 51/02, 108/03, 77/04, 72/05

sedežev pokrajin ter postopek za ustanovitev pokrajin v Republiki Sloveniji (1. člen). Predlog zakona določa, da je območje pokrajine zaključena zemljepisna enota, v katero se vključujejo celotna območja občin. Ime pokrajine se določi glede na zgodovinsko, zemljepisno ali kulturno značilnost območja ali po imenu največjega mesta v pokrajini. Predlog območji, imen in sedežev pokrajine sprejme vlada, občine pa lahko o predlogu vlade izrazijo svoje mnenje v šestdesetih dneh po objavi predloga. Vlada mora pripombe in stališča občin obravnavati in se do njih opredeliti.

#### POSTOPEK ZA USTANOVITEV POKRAJINE:

Ko vlada in občine uskladijo predlog območji, imen in sedežev pokrajin, vlada na podlagi tega predloga v Državni zbor pošlje predlog **Zakona o ustanovitvi pokrajin**. Državni zbor o predlogu zakona odloči z dvotretjinsko večino navzočih poslancev. Vse pokrajine se na celotnem območju Slovenije ustanovijo hkrati.

Če se občina, katere območje leži ob meji predlagane pokrajine z drugo pokrajino, s predlogom svoje vključitve v pokrajino, ki jo je predlagala vlada, ne strinja in če vključitev omenjene občine ne bi pomembno vplivala na predlagana območja, lahko Državni zbor razpiše referendum, s katerim se ugotovi volja prebivalcev.

#### KONSTITUIRANJE POKRAJINE:

V postopku konstituiranja pokrajine se konstituira pokrajinski svet, izvoli se predsednika pokrajine, ustanovi se pokrajinska uprava, sprejme se statut, proračun in drugi akti, potrebni za delovanje pokrajine (10. člen). Pokrajinski svet mora v treh mesecih po konstituiranju sprejeti statut pokrajine, pokrajinski proračun in odlok o ustanovitvi pokrajinske uprave. V treh mesecih po sprejetju statuta pokrajine je potrebno sprejeti tudi poslovnik pokrajine. Predsednik pokrajine mora v tridesetih dneh po sprejetju odloka o ustanovitvi pokrajinske uprave določiti sistematizacijo delovnih mest in notranjo organizacijo uprave. V šestdesetih dneh po ustanovitvi pokrajinske uprave mora predsednik pokrajine na podlagi javnega natečaja imenovati direktorja pokrajinske uprave.

### 3.2.3 Zakon o financiranju pokrajin (PZFP)<sup>19</sup>

Predlog Zakona o financiranju pokrajin že na samem začetku, in sicer v prvem poglavju zakona »splošne določbe«, natančno opredeljuje izraze, ki se uporabljajo v zakonu. Tako so med drugim opredeljeni izrazi:

- »finančna izravnava«: to so sredstva, ki jih dobi pokrajina, iz državnega proračuna, če iz lastnih sredstev ne more financirati primerne porabe.
- »indeks ogroženosti pokrajine zaradi naravnih in drugih nesreč«: gre za relativen kazalec, ki se izračuna na podlagi površine, števila prebivalcev in preteklih naravnih nesreč
- »investicije«: gre za naložbe s katerimi povečamo ali ohranimo premoženje pokrajine tako na materialnem kot tudi na izobraževalno-znanstvenem področju.
- »stopnja razvitosti pokrajine«: gre za pokazatelj, ki se ugotavlja na podlagi naslednjih kazalcev v pokrajini: bruto domači proizvod na prebivalca, bruto dodana vrednost gospodarskih družb na zaposlenega, bruto osnova za dohodnino na prebivalca, število delovnih mest na število aktivnega prebivalstva, indeks staranja prebivalstva, stopnja registrirane brezposelnosti, stopnja zaposlenosti, povprečno število let šolanja prebivalcev, opremljenost s komunalno infrastrukturo, delež območja v Naturi 2000, poseljenost.
- »naloge pokrajine«: to so z zakonom določene lokalne zadeve širšega pomena in zadeve regionalnega pomena.
- »povprečnina«: to finančna sredstva na prebivalca, ki so primerna za financiranje nalog pokrajin.
- »prebivalec«: prebivalec pokrajine je državljan RS s stalnim bivališčem v Sloveniji in pokrajini ter tujec z izdanim dovoljenjem za stalno prebivanje v RS, ki ima stalno prebivališče prijavljeno v Sloveniji in pokrajini.
- »prenesene naloge pokrajine«: to so prenesene naloge iz državne pristojnosti, ki jih je država z zakonom prenesla na pokrajine.
- »primerna poraba pokrajine«: to je za posamezno proračunsko leto ugotovljen primeren obseg sredstev za financiranje nalog pokrajine.
- »skupna primerna poraba«: to je seštevek vseh primernih porab pokrajin v posameznem proračunskem letu.

---

<sup>19</sup> Predlog Zakon o financiranju pokrajin – Gradivo 5 (glej literaturo in vire)

Zakon temelji na treh načelih:

- **načelo avtonomije** (lastni finančni viri – samostojno financiranje svojih nalog – država mora del prihodkov iz davkov in drugih dajatev odstopiti pokrajini)
- **načelo koneksitete** (država mora za prenesene naloge zagotavljati sredstva)

VIRI FINANCIRANJA POKRAJINE:

- **lastni davčni viri** (del davka od dohodka pravnih oseb)
- **odstopljeni davčni viri** (država del prihodkov od davkov, in sicer v višini primerne porabe, odstopi pokrajini)
- **drugi viri** (plačila za storitve pokrajinskih javnih služb, prihodki od stvarnega in finančnega premoženja pokrajine, dodatna sredstva iz državnega proračuna, sredstva iz skladov EU, donacije, koncesijske dajatve)

Pokrajina se lahko pod določenimi pogoji tudi zadolži za financiranje investicij razvojnih programov, vendar zadolžitev ne sme ogroziti tekočega organiziranja nalog iz pristojnosti pokrajine. O zadolževanju odloči pokrajinski svet. S soglasjem predsednika pokrajine se lahko zadolžijo tudi javna podjetja in zavodi, katerih ustanoviteljica je pokrajina.

FINANCIRANJE PRENESENIH NALOG:

Država mora za vse stroške financiranja prenesenih državnih nalog zagotoviti sredstva, tudi za plače zaposlenih v pokrajinski upravi, ki se ukvarjajo s prenesenimi državnimi nalogami. Sredstva za financiranje prenesenih nalog pokrajina dobi na podlagi pogodbe, ki jo pokrajina sklene z neposrednim proračunskim porabnikom, neposredni proračunski porabniki morajo ta sredstva zagotoviti v svojih finančnih načrtih. Pokrajina lahko sproži tudi arbitražo glede višine sredstev za financiranje prenesenih nalog.

FINANCIRANJE PRIMERNE PORABE POKRAJINE:

Primerno porabo pokrajine za posamezno proračunsko leto ugotovi ministrstvo za finance po naslednji enačbi:

$$PPP_i = (0,35 + 0,15 * C_i + 0,10 * P_i + 0,15 * M_i + 0,10 * S_i + 0,05 * V_{Ni} + 0,05 * N_i + 0,05 * R_i) * P * O_i$$

Za obrazložitev posameznih kratic znotraj enačbe glej tabelo 3.2.3.1.



**Tabela 3.2.3.1:** Obrazložitev kratic za izračun primerne porabe pokrajine (14. člen PZFP)

|       |   |
|-------|---|
| PPPi– | primerna poraba pokrajine,  |
| Ci –  | razmerje med dolžino pokrajinskih cest na prebivalca v posamezni pokrajini in dolžino pokrajinskih cest na prebivalca v celotni državi, |
| Pi –  | razmerje med površino posamezne pokrajine na prebivalca in površino celotne države na prebivalca,                                       |
| Mi –  | razmerje med deležem prebivalcev pokrajine, starih med 15 let in 24 let, v celotnem prebivalstvu pokrajine in deležem v državi,         |
| Si –  | razmerje med deležem prebivalcev, starejših od 65 let, v celotnem prebivalstvu pokrajine in deležem v državi,                           |
| VNi–  | indeks ogroženosti pokrajine zaradi naravnih in drugih nesreč,  |
| Ri –  | razmerje med številom sedežev vseh kulturnih javnih pravnih oseb v pokrajini in deležem v državi,                                       |
| Ni –  | razmerje med površino Nature 2000 v pokrajini in površino Nature 2000 v državi,   |
| P –   | povprečnina,  |
| Oi –  | število prebivalcev pokrajine.  |

*Vir:* Gradivo 5 – Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (2007): *Predlog Zakona o financiranju pokrajin – prva obravnava*. Gradivo za posvet z župni – Ljubljana, 31.1.2007, pridobljeno s strani poslanca Jožefa Horvata.

**Primerna poraba se financira iz odstopljenih davčnih virov po enačbi:**

(skupna primerna poraba pokrajin / število prebivalcev v državi) \* število prebivalcev v pokrajini

Če sredstva, ki jih pokrajina pridobi iz odstopljenih davčnih virov, po zgoraj opredeljeni formuli, ne dosegajo primerne porabe posamezne pokrajine, mora država tej pokrajini preostanek zagotoviti v obliki finančne izravnave, ki se financira iz državnega proračuna.

**SOFINANCIRANJE NALOG, PROGRAMOV IN INVESTICIJ POKRAJIN:**

Država lahko pokrajinam zagotovi dodatna sredstva iz državnega proračuna za sofinanciranje posameznih nalog ali programov in investicij, ki so širšega javnega interesa.

**NADZOR:**

Za nadzor nad zakonitostjo proračuna pokrajine in odloka, s katerim je urejeno izvrševanje pokrajinskega proračuna je pristojno ministrstvo za finance. Nadzor nad namensko porabo sredstev iz državnega proračuna vrši proračunska inšpekcija ministrstva za finance in neposredni uporabniki državnega proračuna, ki so podpisniki pogodb o financiranju prenesenih nalog ali o sofinanciranju posameznih nalog in programov.

### 3.2.4 Zakon o volitvah v pokrajinah (ZVPok)<sup>20</sup>

Tudi volitve v pokrajinah so bile urejene v IX. poglavju Zakona o lokalni samoupravi<sup>21</sup>, ki danes zaradi sprememb ustave, ni več v skladu z ustavo in zato terja to področje popolnoma novo urejanje. Cilj zakona je postavitve sistema volitev v organe pokrajine, to je pokrajinski svet (Gradivo 6 2007: 1). Volitve v pokrajinski svet potekajo na podlagi splošne in enake volilne pravice, na svobodnih in neposrednih volitvah s tajnim glasovanjem. Kot vsi ostali zakoni o volitvah tudi ta določa volilno pravico, ki jo imajo vsi državljani Republike Slovenije, ki so na dan glasovanja dopolnili osemnajst let. Pravico voliti in biti voljen imajo tudi državljani držav članic Evropske unije, ki imajo stalno bivališče v Republiki Sloveniji. Pravico voliti pa ima tudi tujec, ki ima stalno prebivališče v Republiki Sloveniji.

#### VOLILNI SISTEM:

Člani pokrajinskih svetov so voljeni po proporcionalnem načelu, torej gre za proporcionalne volitve, razen za predstavnike italijanske oziroma madžarske narodnostne skupnosti, ki so voljeni na večinskih volitvah. Pri proporcionalnih volitvah se glasuje o listah kandidatov v volilni enoti. Volilne enote obsegajo območje ene ali več občin, v kateri se voli najmanj 5 članov pokrajinskega sveta. Mandate dobijo zgolj tiste liste, ki so presegle štiri odstotni volilni prag. Znotraj volilne enote se mandati delijo na podlagi D'Hondtovega sistema delitve mandatov. Volivci lahko uveljavljajo tudi preferenčni glas.

#### VOLILNE TEHNIKALIJE:

Predlog zakona opredeljuje redne in predčasne volitve. Redne volitve, ki jih razpiše predsednik Državnega zbora, potekajo vsakih pet let. Predčasne volitve, ki jih razpiše pokrajinska volilna komisija, pa potekajo, če hkrati odstopi večina članov pokrajinskega sveta ali kadar se pokrajinski svet razpusti v skladu z zakonom o pokrajinah (neizvolitev predsednika pokrajine). Na predčasnih volitvah je pokrajinski svet izvoljen samo do poteka rednega mandata.

#### VOLILNI ORGANI:

Volitve v pokrajinski svet vodijo in izvajajo pokrajinske volilne komisije, volilne komisije volilnih enot, občinske volilne komisije z območja pokrajine ter volilni odbori (prvi odstavek

---

<sup>20</sup> Predlog Zakon o volitvah v pokrajinah – Gradivo 6 (glej literaturo in vire)

<sup>21</sup> Zakon o lokalni samoupravi: Uradni list RS št. 72/93, 57/94, 17/95, 26/97, 70/97, 10/98, 74/98, 70/00, 51/02, 108/03, 77/04, 72/05

24. člena). Določene naloge opravi tudi Država volilna komisija. Pokrajinsko volilno komisijo imenuje pokrajinski svet, volilno komisijo za volilne enote pa pokrajinska volilna komisija. Pokrajinska volilna komisija in volilna komisija volilne enote se imenujeta za dobo pet let, volilni odbori se imenujejo za vsake volitve posebej.

### **3.3 KONCEPT ŠIRŠIH LOKALNIH SAMOUPRAVNIH SKUPNOSTI – POKRAJIN – V SLOVENIJI**

V Sloveniji lokalna samouprava zaradi močnih centralnih oblasti in zaradi šibkih lokalnih oblasti ni nikoli zaživela v vsej svoji polnosti. Imamo sicer z ustavo zagotovljeno pravico do samouprave, vendar pa je stopnja naše samouprave na precej nižji ravni kot v nekaterih drugih razvitih evropskih državah. Kot kaže program dela vlade za leto 2007, Vlada Republike Slovenije misli resno z uvajanjem širših lokalnih samoupravnih skupnosti, ki se bodo imenovala pokrajine.

Časovnica vlade kaže, da naj bi se novoustanovljene pokrajine konstituirale v začetku leta 2009, vendar pred tem vlado čaka še obilica dela s pripravo potrebne zakonodaje. Najpomembnejše zakone s področja uvajanja pokrajin, ki sem jih predstavil v prejšnjem podpoglavju, je vlada že posredovala v zakonodajni postopek. Če ne bo prišlo do večjih presenečenj, bi morali biti omenjeni štirje zakoni sprejeti do sredine poletja 2007, v nadaljevanju leta, torej do konca leta 2007, pa bi morala vlada pripraviti še enega v sklopu petih ključnih zakonov, to je Zakon o ustanovitvi pokrajin. V primeru, da se vse skupaj izteče, tako kot je načrtovano, potem bo drugi nivo lokalne samouprave v Sloveniji tudi dejansko zaživel leta 2009.

Slovenija z uvajanjem širših lokalnih samoupravnih skupnosti – pokrajin – pri razvoju lokalne samouprave zgolj sledi priporočilom Evropske listine lokalne samouprave. »Lokalna samouprava po tej listini označuje pravico in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona urejajo in opravljajo bistveni del javnih zadev v lastni pristojnosti in v korist lokalnega prebivalstva« (Vlaj 2004: 88). Pokrajine bodo tako pomemben prispevek k razvoju slovenske lokalne samouprave v duhu Evropske listine lokalne samouprave.

### 3.3.1 Pokrajina – drugi nivo lokalne samouprave

»Pokrajina se ustanovi zaradi uresničevanja skupnih potreb in interesov prebivalcev na zaokroženem območju, kjer obstajajo trajnejši odnosi med občinami in njihovimi prebivalci in ga v enovito zaključeno prostorsko celoto združujejo poselitveni, infrastrukturni in naravni sistemi ter na katerem je mogoče zagotoviti skladen regionalen razvoj« (Vlaj 2004: 339). »Cilj uvedbe pokrajin je predvsem funkcionalna in fiskalna decentralizacija upravljanja v skladu z načelom subsidiarnosti, pri čemer naj bi pokrajine naloge iz svoje pristojnosti opravljale samostojno, v skladu z ustavo in zakoni, v korist svojih prebivalcev v skladu z načeli lokalne samouprave« (Gradivo 3 2007: 2). Pokrajine bodo v konceptu slovenske lokalne samouprave predstavljale drugi nivo lokalne samouprave. »Pokrajine bodo torej samoupravne lokalne skupnosti s pravico do pokrajinske samouprave, s položajem pravne osebe, z lastnimi finančnimi sredstvi in premoženjem, z izvirnimi pristojnostmi in neposredno izvoljenimi predstavniškimi organi« (Gradivo 1 2006: 6).

Predlog Zakona o pokrajinah opredeljuje kot pokrajinska organa; pokrajinski svet in predsednika pokrajine. Najvišji organ odločanja o vseh zadevah je pokrajinski svet, medtem ko je predsednik pokrajine izvršilni organ pokrajinskega sveta. Ena izmed takoj opaznih razlik med izvršilnima organoma širše lokalne samoupravne skupnosti (pokrajine) in temeljne lokalne samoupravne skupnosti (občine), torej med predsednikom pokrajine in županom je ta, da je župan voljen na neposrednih volitvah, medtem ko bo predsednik pokrajine voljen posredno, z večino vseh članov pokrajinskega sveta. Pomemben faktor pa je, da bo lahko predsednik pokrajine izvoljen samo izmed članov pokrajinskega sveta. Funkcijo predsednika pokrajine ne bo mogel opravljati župan, niti ne podžupan ali poslanec Državnega zbora ali kakšen drug državni funkcionar. Hkrati pa bodo lahko na drugi strani »navadni« člani pokrajinskega sveta tudi podžupani in poslanci Državnega zbora. Opravljanje funkcije člana pokrajinskega sveta pa ne bo združljivo z že omenjenim županom, s funkcionarstvom v vladi in ministrstvih in z delom v pokrajinski upravi.

Vzpostavljen je tudi poseben koncept stalnega nadzora dela pokrajinskega sveta s strani predstavnikov občin, ki so vključene v določeno pokrajino. Ta nadzor se bo vršil preko Sveta občin, ki ima status posvetovalnega organa pokrajinskega sveta. Svet občin, ki ga bodo sestavljali župani in županje občin, vključenih v pokrajino, ima podobno vlogo kot Državni svet v odnosu do Državnega zbora. Svet občin bo lahko v osmih dneh zahteval ponovno odločanje pokrajinskega sveta o zadevah, ki se dotikajo interesov občin.

Pokrajine bodo opravljale lokalne zadeve širšega pomena, naloge regionalnega pomena in prenesene državne zadeve. Za opravljanje zadev širšega lokalnega pomena je pokrajina pristojna že na podlagi ustave. Pri opravljanju teh zadev gre predvsem za takšne naloge, ki presegajo območje posamezne občine in jih občine običajno niso sposobne financirati. Poslanec Mikolič pravi, da so to predvsem komunalni in infrastrukturni projekti širšega obsega, kot so razne čistilne naprave, vodovodi, kanalizacijski sistemi, predvsem pa prometna infrastruktura itd. (glej Prilogo D). Takšne projekte so sposobne same financirati zgolj nekatere večje mestne občine. Zaradi tega ostajajo številni projekti širšega lokalnega pomena v večjem delu Slovenije neizpeljani, čeprav bi bili z vidika skladnega regionalnega razvoja izredno pomembni. Tako prihaja do vse večjih razvojnih razlik med posameznimi deli Slovenije.

»Naloge regionalnega pomena po svoji naravi niso lokalnega pomena, niso pa tudi državnega pomena; so vmesnega – regionalnega pomena« (Gradivo 3 2007: 3). V okviru regionalnih nalog bi pokrajina oblikovala in izvajala predvsem regionalne razvojne politike<sup>22</sup>.

Država lahko na pokrajine prenese tudi določene naloge iz svoje pristojnosti, za izvajanje katerih mora priskrbeti tudi sredstva. Gre predvsem za odločanje v upravnih zadevah iz državne pristojnosti na prvi stopnji in za inšpekcijski nadzor na področjih, ki se nanašajo na naloge regionalnega pomena in naloge širšega lokalnega pomena.

»Upravne naloge bo za pokrajino upravljala pokrajinska uprava, organizirana v pokrajinskih upravnih organih po resornem načelu, glede na pokrajinske pristojnosti« (Gradivo 3 2007: 7). »Nerazrešena pa ostaja dilema o uvedbi enotirnega upravnega sistema, oziroma ohranitvi dvotirnega upravnega sistema (upravnih enot), v povezavi z racionalnim upravljanjem na ravni pokrajin, doseženim standardom kakovosti in dostopnosti upravnih storitev in sprejemljivosti stroškov uvedbe pokrajinskih političnih in upravnih struktur« (Gradivo 2 2007: 1). »Ministrstvo za javno upravo zahteva, da se pri pripravi zakonov izhaja iz predpostavke dvotirnega upravnega sistema, ki pomeni vzporedni sistem pokrajinske uprave in državne uprave na teritorialni ravni« (Gradivo 2 2007: 2). Minister za lokalno samoupravo in regionalno politiko temu nasprotuje (glej Prilogo Č).

---

<sup>22</sup> Glej stran 31 in 32.

»Slovenske pokrajine naj bi imele premoženjsko in finančno avtonomijo. To pomeni, da imajo pokrajine premoženje in lastne vire financiranja, s katerimi na podlagi pokrajinskega proračuna samostojno upravljajo« (Gradivo 3 2007: 7). Pokrajine naj bi se financirale s prihodki od dela davka od dohodka pravnih oseb, dela dohodnine, dela davka na dodano vrednost, s prihodki od plačila storitev javnih služb, s prihodki od premoženja, s prihodki od koncesij, s prihodki pridobljenimi s strani evropskih strukturnih skladov in z zadolževanjem. Financiranje nalog širšega lokalnega pomena in nalog regionalnega pomena naj bi potekalo na podlagi izračuna primerne porabe sredstev, s katerim država ugotovi kolikšna sredstva so potrebna za financiranje prej omenjenih nalog. Za izračun primerne porabe pokrajine bo upoštevano:

- skupno število prebivalcev s stalnim bivališčem v pokrajini,
- številom prebivalcev med 15 in 24 let,
- številom prebivalcev starejših od 65 let,
- površina pokrajine,
- pokrajinske ceste,
- indeks ogroženosti pokrajine zaradi naravnih nesreč,
- indeks opremljenosti pokrajine s kulturno infrastrukturi (glej Gradivo 5 2007: 3).

Koncept pokrajin predvideva tudi zaščito finančno šibkejših lokalnih skupnosti, kar pomeni, da država s finančno izravnavo ublaži neenakost med posameznimi pokrajinami.

Pri vzpostavitvi pokrajin je ena izmed najpomembnejših stvari zagotovo jasna in stabilna ureditev financiranja pokrajin, po besedah vladnih predstavnikov (glej Prilogo Č) je ključna fiskalna decentralizacija. »Fiskalna decentralizacija, ki pomeni prenos davčnih (finančnih) virov na nižje nivoje oblasti, je danes vzpostavljena kot cilj številnih politik v razvitih in razvijajočih se državah« (Barankay in Lockwood 2004: 2). Tem ciljem poskuša slediti tudi Vlada Republike Slovenije, saj naj bi sistem javnih financ zaradi decentralizacije državnih nalog preoblikovali tako, da bo za enake naloge namenjena enaka višina sredstev kot do sedaj in tako ustanovitev pokrajin ne bi povzročila dodanih finančnih bremen za državni proračun (glej Internet 1).

Decentralizacija in regionalizacija Slovenije ter s tem povezana vzpostavitev druge ravni lokalne samouprave naj bi imela za posledico prenos upravljanja javnih zadev z državne na lokalno, pokrajinsko raven. »Z ustanovitvijo pokrajin se bo odprla pot za proces decentralizacije slovenske države z uveljavljanjem načela subsidiarnosti, česar ni mogoče

zagotoviti samo na podlagi členitve države na občine« (Internet 1). »Regionalizacija Slovenije je lahko podlaga za hitrejši in bolj uravnotežen razvoj Slovenije« (Internet 2).

### **3.3.2 Koliko pokrajin bomo imeli?**

V tem trenutku so znani okvirji koncepta druge ravni lokalne samouprave, odprtih je še vedno kar nekaj vprašanj, eno izmed njih je zagotovo že omenjena dvotirnost upravnega sistema. Ministrstvo za javno upravo namreč predlaga dvotirni upravni sistem, medtem ko opozicija in praktično vse vladne stranke, kot tudi sam minister za lokalno samoupravo in regionalno politiko (glej Prilogo Č) temu ostro nasprotujejo. Poleg omenjenega, pa eno izmed ključnih vprašanj uvajanja pokrajin, še vedno ostaja nerazrešeno, to je: število pokrajin. V preteklosti in tudi danes se pojavljajo različne številke, odvisno predvsem od političnih interesov posameznih zagovornikov. Tako se v javnosti govori o osmih pa vse do petindvajsetih pokrajinah, v zadnjem obdobju pa vidni funkcionarji (predsednik vlade, minister) vse bolj omenjajo možnost delitve na štirinajst pokrajin.

Število pokrajin se na prvi pogled niti ne zdi tako pomembno vprašanje v procesu regionalizacije Slovenije, vendar natančnejša proučitev tega vprašanja jasno pokaže, da je to ključno vprašanje, ki lahko v končni fazi celo zaustavi proces regionalizacije. O številu pokrajin bo na koncu odločil Državni zbor z dvotretjinsko večino, kar pomeni, da bo moral biti zagotovljen relativno širok politični konsenz ali drugače povedano, velika večina političnih strank bo morala v predlagani rešitvi prepoznati svoj interes. V preteklosti se je na primeru uvajanja občin jasno pokazalo, da so politični interesi najpomembnejši in ključni pri teritorialni delitvi Slovenije, to se bo najbrž pokazalo tudi na primeru pokrajin, strokovne predpostavke bodo pri tem najverjetneje drugotnega pomena.

Ko bo Državni zbor odločal o številu pokrajin, kar naj bi se zgodilo predvidoma konec leta 2007, se bo moral odločati med pozitivnimi in negativnimi lastnostmi malih ali velikih pokrajin (glej tabelo 3.3.2.1). Za primerjavo bom vzel dva dosedanja skrajna predloga glede števila pokrajin. Kot najmanjše število pokrajin je bilo do sedaj predlaganih osem pokrajin in kot največje število je bilo predlagani petindvajset pokrajin.

**Tabela 3.3.2.1:** Prednosti in slabosti majhnih in velikih pokrajin.

|  | <b>VELIKE POKRAJINE<br/>8 pokrajin</b>  | <b>MAJHEN POKRAJINE<br/>25 pokrajin</b>      |
|--|---|--|
| <b>P<br/>R<br/>E<br/>D<br/>N<br/>O<br/>S<br/>T<br/>I</b> | večje možnosti za izvajanje regionalne razvojen politike  |  |
|  | večje možnost za vlaganj v družbeno infrastrukturo, zlasti izobraževalnih ustanov, zdravstvenih in kulturnih omrežji    |  |
|  | lažja uskladitev teritorialne organiziranosti različnih   | večja prilagoditev lokalnim interesom        |
|  | upravnih služb, inšpekcij, sodstva, itd.  | navezava na tradicijo 19. in 20. stoletja    |
|  | cenejša uprava  | uveljavitev večjega števila upravnih središč |
|  | sposobnost oblikovanja gospodarskih združenj kot  | prednosti pri financiranju                   |
|  | podlage za razvijanje regionalne zavesti  | zadostitev različnim lokalnim pobudam        |
|  | večje možnosti za uveljavitev prostorskega planiranja   |  |
|  | večje možnosti za izvajanje ekoloških sankcij in varovanje okolja   |  |
|  | odmaknjenost od lokalnih ali mikroregionalnih lokalizmov  |  |
| <b>S<br/>L<br/>A<br/>B<br/>O<br/>S<br/>T<br/>I</b>       |   |  |
|  | odmaknjenost oziroma pomanjkanje posluha za lokalne in mikroregionalne interese prebivalcev                             | ekonomska šibkost regije                     |
|  | izostanek skupnih interesov ali celo nasprotujoči si interesei pri prebivalcih, ki živijo na različnih koncih pokrajine | dražja in številčnejša uprava                |
|  | težje politično obvladovanje prostora   | velike razlike v stopnji razvitosti          |
|  | nevarnost regionalnega centralizma  | vpliv večjih zamejskih središč               |
|  |   | težje urejanje prostora in varstva okolja    |
|  |   | problematičnost nekaterih središč            |

Vir: Ravbar, Marjan (1999): Oblikovanje pokrajin in njihova vloga pri regionalnem razvoju. V Vrišer, Igor (ur.): *Pokrajine v Sloveniji*, Ljubljana: Vlada RS – Služba za lokalno samoupravo, 98.

Predlog, po katerem bi Slovenijo razdelili na 25 pokrajin (glej sliko 3.3.2.1) temelji na tradicionalnih geografskih regijah, ki se med drugim tudi ujemajo z naravno raznolikostjo Slovenije, prav tako pa sledijo prevladujočemu ljudskemu pojmovanju regij in po prepričanju nekaterih strokovnjakov zagotavljajo visoko stopnjo neposredne demokracije, to je sodelovanje med državljani in javno upravo, hkrati pa takšna razdelitev prinaša tudi številne slabosti kot so: številnejša in dražja uprava, težje reševanje širših gospodarskih in komunalnih problemov, šibkejša finančna zmogljivost in manjša odpornost proti zunanjim vplivom večjih središč v zamejstvu (glej Vrišer 1999a: 114). »Ob takem številu pokrajin se pokaže, da so razlike med najbolj in najmanj razvitimi, sodeč po kazalcu »bruto dodana vrednost na prebivalca«, znatne in znašajo med najbolj (Osrednjoslovensko) in najmanj razvito (Sotelsko) pokrajino 1: 3,18« (Vrišer 1999a: 115).



**Slika 3.3.2.1:** Razdelitev Slovenije na petindvajset (25) pokrajin.



Vir: Vrišer, Igor (1999): *Pokrajine v Sloveniji*. Ljubljana, Vlada RS – Služba za lokalno samoupravo, 117.

Po drugem predlogu, ki predvideva večje pokrajine, naj bi bila Slovenija razdeljena na osem pokrajin (glej sliko 3.3.2.2). »Njihova prednost je večja gospodarska moč, lažje reševanje prostorskih, infrastrukturnih in ekoloških problemov, primerljivost z evropskimi regijami, podobnost z upravnimi okoliši v javni upravi, maloštevilnejša in cenejša uprava ter pričakovani družbenogospodarski razvoj, ki s sodobnimi družbenim in tehničnim napredkom poteka v korist večjih ozemeljskih enot« (Vrišer 1999a: 118). Seveda pa se tudi pri tej razdelitvi pojavljajo številna vprašanja in težave kot so odtujenost uprave od prebivalcev pokrajine, slabša možnost oblikovanja skupnega interesa, prav tako pa se pojavljajo tudi določene povsem tehnične težave, kot na primer h kateri pokrajini priključiti določena periferna središča. Pri razdelitvi Slovenije na večje pokrajine je pomembno tudi vprašanje, kaj narediti s slovenskim glavnim mestom - Ljubljano. Glavno mesto je posebna specifika, ki terja nekoliko drugačno obravnavo. Ljubljana se bo zaradi dejstva, da je slovensko glavno mesto in zaradi močne ekonomske in populacijske koncentracije, srečevala z nekoliko drugačnimi problemi, kot njena okolica, zato bi bilo vredno razmisliti, da bi Ljubljana dobila poseben status pokrajine. Seveda pa se po drugi strani postavlja vprašanje, ali je smiselno, da se oblikuje »pokrajinski obroč« okoli Ljubljane, saj je vendarle ta del teritorija gospodarsko, infrastrukturo in tudi migracijsko tesno navezan na Ljubljano. Ob ločitvi Osrednjeslovenske

pokrajine na dva dela, na center in obroč, bi to pomenilo nepotrebno dvojnost pri urejanju skupne problematike, hkrati pa bi enotna pokrajina lahko pomenila osredotočanje zgolj na centralne ali zgolj na periferne probleme.

**Slika 3.3.2.2:** Razdelitev Slovenije na osem (8) pokrajin.

SLOVENIJA: DELITEV NA 8 POKRAJIN



Vir: Vrišer, Igor (1999): *Pokrajine v Sloveniji*. Ljubljana, Vlada RS – Služba za lokalno samoupravo, 120.

Predstavljeni dve varianti sta samo dve izmed najbolj skrajnih variant, v javnih razpravah pa so se pojavljale zelo različne variante, poleg variant z osem in petindvajset pokrajin, še varianta z devet, deset, dvanajst, štirinajst in triindvajset pokrajinami.

Ivan Žagar, minister za lokalno samoupravo in regionalno politiko, mi je v pogovoru dejal (glej Prilogo Č), da je najbolj politično verjetna razdelitev Slovenije na štirinajst pokrajin (glej sliko 3.3.2.3). Štirinajst pokrajin naj bi temeljilo na tako imenovanih dvanajstih statističnih regijah<sup>23</sup>, plus dve dodatni pokrajini: velika Savinjska pokrajina naj bi se razdelila na Savinjsko pokrajino in na Savinjsko – Šaleško pokrajino, Podravska pokrajina pa naj bi bila razdeljena na Zgornje Podravsko in Spodnje Podravsko. Pri tej varianti gre za neke vrste

<sup>23</sup> »Regionalna členitev Slovenije na dvanajst pokrajin je nastala v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja zaradi potreb politike regionalnega razvoja, regionalnega prostorskega planiranja in nekaterih javnih služb (šolstvo, zdravstvo, ...) ter se ja nato obdržala vse do danes, ko je prevzel Statistični urad Republike Slovenije« (Vrišer 1999: 119).

kompromis med obema skrajnostma (8 pokrajin proti 25 pokrajin). Tudi ta varianta nima zgolj pozitivnih lastnosti, vprašljiva so nekatera središča ali bodo zmogla dovolj močno povezovati določen teritorij, ki je razpet med enega ali več večjih središč. Ena izmed pozitivnih lastnosti te variante je zagotovo ta, da so že sedaj nekatere vladne in druge javne službe statistične regije uporabljale za svojo teritorialno razdelitev. »Prednost te različice je tudi ta, da ne drobi pokrajin, pa tudi ne sestavlja prevelikih ozemeljskih enot, ki bi jih prebivalci težko sprejeli« (Vrišer 1999a: 121).

**Slika 3.3.2.3:** Slovenske pokrajine bodo teritorialno najverjetneje oblikovane na podlagi dvanajstih statističnih regijah, dodani pa naj bi bili še dve pokrajini – 14 bodočih pokrajin.



Vir: GURS, SVRP; Kartografija: UMAR.

Vir: Vlaj, Stane (2004): *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Fakulteta za upravo, 346.

Glede na trenutne svetovno – gospodarske (globalizacija, EU, ...) razmere bi bila razdelitev Slovenije na osem ali devet pokrajin z gospodarskega vidika ugodnejša, kajti za nadaljnji, predvsem pa hitrejši, gospodarski napredek pokrajina potrebuje že relativno izoblikovano gospodarsko središče, ki ima sposobnost pritegniti dodatni investicijski kapital. Župani in gospodarstveniki, kot tudi minister za lokalno samoupravo in regionalno politiko<sup>24</sup> (glej

<sup>24</sup> Minister Žagar je v razgovoru dejal, da je naklonjen 9 pokrajinam.

Prilogo C) so sicer naklonjeni manjšemu številu pokrajin (glej tabelo 3.3.2.2), vendar pa je dokončna odločitev o številu pokrajin popolnoma politična odločitev, ki zahteva dvotretjinsko večino v Državnem zboru. Zaradi tega bo moral biti sprejet določene vrste kompromis, ki bo zajemal večino političnih računic. Kot kaže trenutno stanje, naj bi bila številka štirinajst tista številka, ki bi bila politično sprejemljiva za izpeljavo procesa regionalizacije.

**Tabela 3.3.2.2:** Najprimernejše število pokrajin v Sloveniji (v %).<sup>25</sup>

| <b>Kakšno število pokrajin bi bilo za Slovenijo najprimernejše?</b> | <b>ŽUPANI<br/>(N=168)</b> | <b>GOSPODARSTVENIKI<br/>(N=79)</b> |
|---|---------------------------|------------------------------------|
| Manj kot 8  | 41,6                      | 65,0                               |
| Od 8 do 10  | 16,1                      | 21,5                               |
| Od 10 do 12   | 13,7                      | 6,3                                |
| Od 12 do 14   | 23,2                      | 1,3                                |
| Več kot 14  | 1,2                       | 0                                  |
| Ne vem, brez odgovora   | 4,2                       | 8,9                                |
| SKUPAJ  | 100                       | 100                                |

Vir: Haček, Miro (2005): Decentralizacija države in regionalizacija. V Brezovšek, Marjan (ur.) in Haček, Miro (ur.): *Lokalna demokracija II: Uresničevanje lokalne samouprave v Slovenije*. Ljubljana: FDV, 97.

### **3.4 PRIHODNJI VPLIV ŠIRŠIH LOKALNIH SAMOUPRAVNIH SKUPNOSTI – POKRAJIN – NA CELOSTEN RAZVOJ SLOVENIJE**

#### **3.4.1 Vpliv pokrajin na lokalno samoupravo**

Ustava Republike Slovenija zagotavlja lokalno samoupravo že v svojih temeljnih členih. Ustava je občine opredelila kot temeljne lokalne samoupravne skupnosti, hkrati pa se je bežno dotikala tudi širših lokalnih samoupravnih skupnosti, ki so bile predvidene zgolj kot institucija prostovoljnega medobčinskega povezovanja. Sprememba ustave je omogočila osnovo, na podlagi katere je vlada lahko začela s procesi uvajanja širših lokalnih samoupravnih skupnosti evropskega tipa.

<sup>25</sup> Haček (2005) je s skupino študentov četrtega letnika politologije Fakultete za družbene vede leta 2004 opravil empirično raziskavo (glej tabelo 3.3.2.2) na populaciji 193 županov in 300 predsednikov uprav oziroma direktorjev največjih slovenskih podjetij po številu zaposlenih in ugotovil, da so tudi slovenski župani in gospodarstveniki naklonjeni čim manjšemu številu pokrajin, to je osem ali manj.

Z reformo lokalne samouprave sredi devetdesetih let smo prešli iz komunalnih občin v klasične občine evropskega tipa. Leta 1995 smo začeli s 147 občinami, danes jih imamo že 210. »Težnja po nadaljevanju drobitve Slovenije na vedno nove občine, je kljub poskusom, da bi s sistemom financiranja zmanjšali interes po oblikovanju izrazito majhnih (in od države odvisnih) občin, še vedno močno prisotna« (Haček 2005: 93). »To pa lahko povzroči, da se posamezne lokalne strukture ukvarjajo predvsem same s sabo, država pa se vse bolj centralizira, saj na nestabilni strukturi občin ne more graditi niti ideje prenosa posameznih nalog niti stabilnega financiranja, temelječega na predpisanih izvirnih virih« (Grafenauer 2000: 47). »Ob čedalje večji drobitvi občin, katerih število presega<sup>26</sup> dvesto, se toliko bolj zastavlja potreba po večjih pokrajinah, ki bi varovale širše regionalne interese pred centralizmom osrednjih oblasti in drobnimi občinskimi lokalizmi« (Vrišer 1999: 90).

»Kmalu po vzpostavitvi prve mreže občin se je postavilo vprašanje oblikovanja druge ravni lokalne samouprave, saj je postalo jasno, da se razreševanje regionalnih težav ne da poenostaviti na odnose med državo in velikim številom majhnih ter zelo različnih občin, ki imajo sicer formalno enake naloge, vendar je njihova možnost za uresničenje izvirnih in morebitnih prenesenih nalog zelo različna« (Predlog zakona o pokrajinah v Haček 2005: 94). Številne slovenske občine se zaradi svoje majhnosti<sup>27</sup> srečujejo s precejšnjimi težavami. Država je v preteklosti občinam »predpisovala« številne obveznosti, za izvajanje katerih, finančnih sredstev največkrat ni priskrbela. Z novimi nalogami, brez zagotovljenih finančnih sredstev, so bile že tako šibke občine še dodatno oslABLJENE in praktično finančno popolnoma odvisne od države. »V letu 2001 je bilo finančno samostojnih samo 28 slovenskih občin« (Brezovšek 2005a: 79). Težav nimajo samo majhne občine ampak tudi tiste nekoliko večje in finančno samostojnejše. Vlaj pravi (2005: 40), da upada zanimanje prebivalcev za aktivno udeležbo v dogajanjih v njihovi občini, organi občine se marsikje obnašajo tako, kot da se jim ni treba povezovati z lastnimi prebivalci, županski položaj je pravno in dejansko premočan, vloga občinskih svetov ni dovolj uresničena, člani občinskih svetov veliko bolj poslušajo svoje politične centre v Ljubljani, kot prisluhnejo konkretnim zahtevam, potrebam in interesom konkretnih ljudi v konkretni občini, ni učinkovitih sankcij za nemoralno in tudi nezakonito ravnanje občinskih funkcionarjev v času njihovega mandata idr.. Vse našteje napake slovensko lokalno samoupravo hromijo. Z uvajanjem pokrajin se v koncept slovenske lokalne samouprave uvaja novo institucijo, ki lahko slovensko lokalno samoupravo nekoliko

---

<sup>26</sup> Opomba: Vrišer je zapisal »bo preseglo«. »Presega« zapisal Matej Tonin

<sup>27</sup> Majhnost je mišljena iz različnih vidikov: teritorialna majhnost, majhno število prebivalcev, omejene finančne zmožnosti itd.

homogenizira, čeprav ne odpravlja pomanjkljivosti slovenskih občin. »V okviru pokrajin bi občine lahko med seboj sodelovale in se povezovale za urejanje okoljevarstvene, komunalne, šolske, zdravstvene, regionalne, gospodarske in druge problematike« (Vlaj 2004: 347). Poslanec Mikolič navaja (glej Prilogo D), da so to tiste dejavnosti, ki od občin terjajo več medsebojnega usklajevanja, saj se nanašajo na več občin hkrati, prav tako pa terjajo zahtevnejšo pripravo dokumentacije. Pokrajine bi tako lahko prevzele pomembno usklajevalno vlogo pri regionalnih razvojnih projektih, s katerimi bi zaposlile občine in jim preprečile, da bi se še naprej ukvarjale same s seboj. To bi pomenilo, da bi se slovenska lokalna samouprava ukvarjala nekoliko več z razvojnimi projekti in nekoliko manj s politikantstvom.

»Slovenska lokalna samouprava (še) ni dokončan projekt, kar se kaže zlasti v odsotnosti širših lokalnih samoupravnih skupnosti (pokrajin), zaradi česar ob (pre)majhnih občinah nista mogoči decentralizacija države in uspešnejše pridobivanje sredstev EU za skladnejši regionalni razvoj Slovenije ter enakopravnejše in učinkovitejše čezmejno sodelovanje njenih lokalnih skupnosti« (Vlaj 2004: 362). »Pokrajine bodo nova upravna struktura, ki bo zapolnila vrzel med (pre)majhnimi občinami in državo ter bila primerno mesto za uresničevanje načela subsidiarnosti oziroma za nujno potrebno decentralizacijo in demokratizacijo naše države« (Vlaj 2004: 23).

### **3.4.2 Vpliv pokrajin na upravni sistem**

Upravni sistemi so torej sistemi, ki upravljajo z družbenimi potrebami. Cilj upravnih sistemov je, zadovoljevanje potreb družbe. »Upravni sistem je sistem sodelovanja ljudi, katerega elementi so upravne organizacije« (Haček 2001: 22). Poznamo različne upravne organizacije, ki so v različnih medsebojnih povezavah, in ki so ustanovljene za zadovoljevanje različnih segmentov družbenih potreb. Tako lahko upravne organizacije tvorijo različne upravne sisteme. »Upravne sisteme zato delimo na teritorialne, funkcionalne in asociativne upravne sisteme« (Pusić v Haček 2001: 22). »Opredeljeni upravni sistemi sestavljajo sistem javne uprave« (Haček 2001: 29). Javna uprava je širši pojem, znotraj katerega je zajeta tudi državna uprava, lokalna samouprava, javne službe in druge organizacije v državni lasti. »Javno upravo tvori v poseben sistem povezan krog organov, ki jih posamezna skupnost pooblasti, da odločajo o zadevah, ki so v pristojnosti te skupnosti« (Haček 2001: 29). Pri uvajanju pokrajin se osredotočamo na teritorialni upravni sistem, v

katerem so zbrane različne upravne organizacije, ki hkrati predstavljajo instrument politične oblasti in institucijo za zadovoljevanje interesov družbene skupine s teritorija na katerem delujejo.

Do reforme slovenske lokalne samouprave sredi devetdesetih let prejšnjega stoletja je bil slovenski teritorialni upravni sistem organiziran enotirno<sup>28</sup>, saj so komunalne občine opravljale tako naloge državne uprave, kot tudi naloge lokalne samouprave. Z reformo lokalne samouprave samo tako dobili na določenem teritoriju dekoncentrirane enote državne uprave, to so današnje upravne enote, in temeljne enote lokalne samouprave, to so današnje občine. »Pri prehodu iz komunalnega v nov sistem se je stroka morala podrediti političnim kompromisom, zaradi česar je današnja podoba teritorialne razdrobljenosti le odraz pomanjkljivo urejene funkcijske delitve dela« (Kovač 2002: 152).

»Od leta 1995 imamo v Sloveniji tako dvotirni upravni sistem<sup>29</sup> z dualizmom državne uprave in lokalne samouprave, ki klasično daje primat državni upravi in instrumentalnost lokalni samoupravi« (Kovač 2002: 151). Proces uvajanja pokrajin, poleg že nekaterih omenjenih temeljnih vprašanj, odpira tudi vprašanje prihodnje organiziranosti teritorialnega upravnega sistema. Postavlja se vprašanje na kakšen način bo organizirana slovenska pokrajinska uprava in kaj bo to pomenilo za dekoncentrirane enote države uprave (upravne enote). Bomo imeli enotirni ali dvotirni upravni sistem?

V okviru enotirnega upravnega sistema, bi bile upravne enote vključene pod okrilje pokrajinskih uprav in opravljale naslednje naloge:

- upravne naloge, ki izhajajo neposredno iz temeljnih pristojnosti,
- upravne naloge, ki izhajajo iz prenesenih pristojnosti države v izvorno pristojnost pokrajin,
- upravne naloge dosedanjih upravnih enot, ki bi jih država prinesla samo v izvajanje pokrajin in
- upravne naloge, ki izhajajo iz prenesenih pristojnosti občin (glej Vlaj 2004: 348).

---

<sup>28</sup> Govorimo lahko o tako imenovanem enotirnem upravnem sistemu, kar pomeni enotno organizirano lokalno samoupravo in državno upravo na lokalni ravni.

<sup>29</sup> Dvotirni upravni sistem pomeni vzporedno organiziranje lokalne samouprave (edina lokalna skupnost je zaenkrat občina, kmalu (op. Tonin) pa bodo tudi pokrajine) in državne uprave na lokalni ravni (Kovač 2002: 152).

V okviru dvotirnega upravnega sistema, pa bi imeli vzporedno s pokrajinskimi upravami še vedno dekoncentrirane enote države uprave (upravne enote). V konceptu dvotirnega upravnega sistema, bi upravne enote še naprej delovale na način kot so do sedaj, samo ob konstituiranju pokrajin, bi morale uslužbenke, ki opravljajo naloge, ki bodo prešle pod pristojnosti pokrajin, »odstopiti« pokrajinskim upravam.

»Organizacijsko najsprejemljivejša bi bila odločitev o združitvi pokrajinske uprave in državnih upravnih organov splošne pristojnosti, torej upravnih enot, na način, ki ne bi posegel v organizacijo in mrežo upravnih enot in njihovih notranjih organizacijskih enot« (Gradivo 2 2007: 2). Z vidika racionalnosti bi bil zagotovo najboljši enotirni upravni sistem, kjer bi dobro delujoče upravne enote vključili pod okrilje pokrajinskih uprav, vendar jih teritorialno in notranje-organizacijsko ne bi spreminjali. »Upravne naloge sedanjih upravnih enot bi se v prihodnje opravljale na njihovih sedežih in na sedežih pokrajin« (Vlaj 2004, 348). Na takšen način se ne bi zmanjšala niti dostopnost do upravnih storitev niti njihova kakovost, bi pa pokrajinski upravi zagotovili dobro delujoč in preizkušen upravni aparat, ki ga bodo pokrajinske uprave potrebovale pri izvajanju upravnih nalog iz prenesenih pristojnosti države.

Ministrstvo za javno upravo vztraja na predpostavki dvotirnega upravnega sistema, ki pomeni vzporedni sistem pokrajinske uprave in državne uprave na teritorialni ravni. Načelnik upravne enote Kamnik Mihael Novak (glej Prilogo F) pravi, da bi z uveljavitvijo enotirnega upravnega sistema, torej z vključitvijo upravnih enot pod okrilje pokrajinskih uprav, danes neodvisne, strokovne in preizkušene upravne aparate (upravne enote) podvrgli političnim pritiskom s strani pokrajinske politične elite. Novak dodaja (glej Prilogo F), da bi enotirni sistem pomenil, da bi bilo v upravnih postopkih ponovno pomembno koga poznaš in ne kakšne argumente imaš, kar bi pomenilo, da bi se upravne enote vrnile na izhodiščno točko. Dolgoletna prizadevanja po neodvisni in strokovni javni upravi bi bila tako v trenutku izničena. Dvotirni upravni sistem torej ohranja preizkušene in po Novakovem mnenju najboljše upravne strukture slovenske javne uprave.

Dilema enotirnosti in dvotirnosti ostaja nerazrešena. Celo člani iste vlade si stojijo na različnih bregovih, medtem ko minister za javno upravo zagovarja dvotirni upravni sistem, minister za lokalno samoupravo in regionalno politiko zagovarja enotirni upravni sistem (glej Prilogo Č). Kot kaže oba sistem prinašata v upravni sistem določene slabosti, na koncu se bo



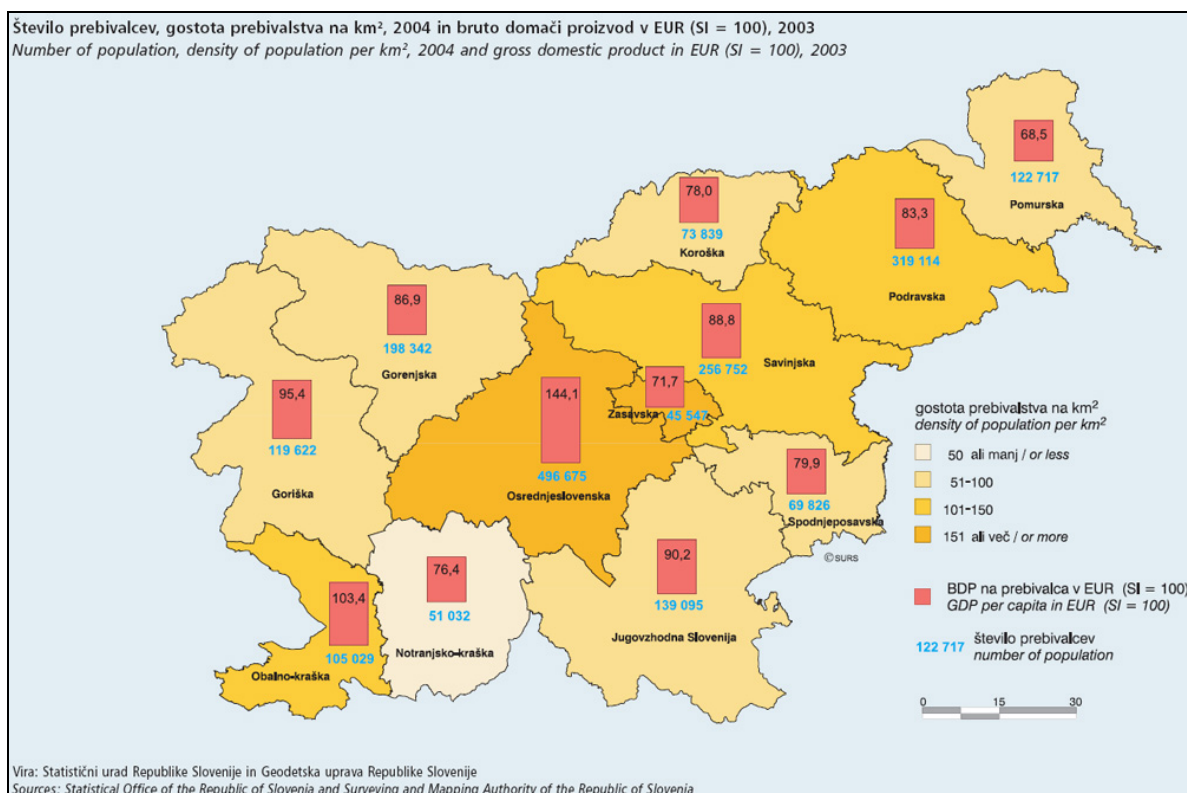
potrebno odločiti, kaj je tista manj slaba lastnost: ali je to večja vloga politike v enotirnem upravnem sistemu (možnost političnih pritiskov) ali je to povečanje javne uprave (večji javni izdatki) v dvotirnem upravnem sistemu.

### **3.4.3 Vpliv pokrajin na gospodarski sistem**

Med posameznimi deli Slovenije obstajajo velike razvoje razlike, ki se iz leta v leto še dodatno poglobljajo. Medtem ko se centralna Slovenija, s središčem v Ljubljani, izredno hitro razvija ostali del Slovenije stagnirajo ali pa se razvija veliko počasneje. Celo nekoč velika gospodarska središča, kot sta na primer Maribor ali Koper, ne zmoreta več slediti razvojnemu tempu Ljubljane. Razlogi za takšne regionalne razlike so zelo različni; od strukture gospodarstva, prometne infrastrukture, geografske lege, naravnih značilnosti, itd., ne glede na razlog regionalnih razlik, te razlike terjajo določena dejanja za ublažitev le teh. Kot kažejo izkušnje, centralistična država ni sposobna zmanjšati teh razlik, še manj so to razliko sposobne zmanjšati majhne in finančno odvisne občine. Glede na trenutno stanje se zdi, da so edina možnost za zmanjšanje razvojnih razlik finančno močne in avtonomne širše lokalne samoupravne skupnosti.

Kot kažejo splošni kazalniki obstoječih statističnih regij, na podlagi katerih naj bi bile oblikovane bodoče pokrajine, so si posamezne regije zelo različne tako v površini, gostoti poseljenosti, številu prebivalcev in kar je najpomembnejše zelo različne tudi po bruto domačem proizvodu na prebivalca (glej sliko 3.4.3.1). Opazna je nadpovprečna poseljenost in razvitost Osrednjeslovenske regije, z Ljubljano na čelu. Če primerjamo samo bruto domači proizvod na prebivalca, ugotovimo, da regija (Obalno – kraška), ki zaseda drugo mesto glede omenjenega kazalnika, za Osrednjoslovensko regijo zaostaja kar 28,2%. »Evropske izkušnje potrjujejo, da prosto delujoči tržni procesi povečujejo regionalne razvojne razlike« (Plut 1998: 33). Ti prosto delujoči tržni procesi spodbujajo urbanizacijo in hiter razvoj urbanih središč in prav to se v zadnjem obdobju dogaja tudi v Sloveniji.

**Slika 3.4.3.1:** Na razvojne razlike med slovenskimi statističnimi regijami, na podlagi katerih naj bi bile oblikovane bodoče pokrajine, kažejo različni kazalniki, med njimi zagotovo bruto domači proizvod na prebivalca.



Vir: Smrekar, Tomaž (2006): *Slovenske regije v številkah*. Ljubljana. Ljubljana: Statistični urada Republike Slovenije, 5.

Do sedaj je bila regionalna politika vodena s strani centralne države, na žalost neučinkovito, posledica le tega pa nadaljnje poglobljanje regionalnih razlik. Decentralizacija Slovenije – uvedba pokrajin – je nujna za razvojno obvladljivost slovenske države, saj kakovostnega razvoja ni mogoče usmerjati samo z enega mesta (glej Internet 5). Faguet (2005: 2) pravi, da se različni strokovnjaki med seboj sicer »prepirajo« o dejanskem vplivu decentralizacije: optimisti (Ostrom, Putnam, World Bank) zagovarjajo tezo, da decentralizacija naredi vlado bolj odzivno in dovzetno za potrebe majhnih in homogenih skupin, medtem ko na drugi strani pesimisti (Crook, Sverrisson, Samoff, Smith, Solnick) ugovarjajo optimistom in pravijo, da so lokalne oblasti nagnjene predvsem k zadovoljevanju njihovih lastnih potreb, poleg tega pa lokalnim oblastem primanjkuje še človeških in finančnih virov, kar pomeni, da se zaradi tega izoblikuje po obsegu in po kvaliteti različen obseg lokalnih javnih služb. Nadalje Faguet (2005: 2-3) ugotavlja, da decentralizacija največkrat ne prinese zelenih rezultatov, saj se države pri tem projektu srečujejo s številnimi težavami, vendar zaključuje, da je vendarle vredno poskusiti. Vsekakor bi bilo vredno poskusiti z decentralizacijo

Slovenije, če želi država resnično zmanjšati regionalne razlike in s tem tudi pospešiti gospodarski razvoj, kajti vsi preostali dosedanji ukrepi so se izkazali kot neučinkoviti.

Če bo država na pokrajine prenesla velik del politične in ekonomske moči, obstaja možnost, da bodo pokrajine povezale heterogene in razvojno šibke slovenske občine, in če se bodo pokrajine hkrati lotile resnih razvojnih regionalnih projektov, potem lahko pričakujemo, da bodo dale Sloveniji nov razvojni potencial, ki bo dejansko pospešil celosten gospodarski razvoj Slovenije. Zavedati pa sem moramo, da samo finančno močne in avtonomne pokrajine lahko oblikujejo močna razvojna središča.

## 4. SKLEP

V tem trenutku širših lokalnih samoupravnih skupnosti – pokrajin – še nimamo, je pa res, da smo sredi procesa, ki naj bi leta 2009 pripeljal do konstituiranja pokrajin. Pred ključnim delom procesa uvajanja slovenskih pokrajin in hkrati tudi ob zaključku moje diplomske naloge, bi veljalo naštetih razloge za regionalizacijo in proti njej ter poskušati odgovoriti na temeljno vprašanje: Ali bodo pokrajine pospešile gospodarski razvoj Slovenije?

### 4.1 Razlogi za regionalizacijo

Dosedanji razvoj lokalne samouprave lahko praktično enačimo zgolj s povečevanjem števila slovenskih občin, ki so s prekomernim drobljenjem postajale še bolj odvisne od centralnih oblasti. Pomemben razlog za regionalizacijo Slovenije je zagotovo velika stopnja centraliziranosti države. »Po mnenju večine strokovnjakov kažeta razvoj lokalne samouprave in pretirana centralizacija nalog od osamosvojitve naprej na potrebo po krepitevi moči občine v razmerju do države prek pokrajin kot druge ravni lokalne samouprave« (Haček 2005: 92).

»Regionalizacija oziroma ustanovitev pokrajin je potrebna predvsem zaradi hitrejšega reševanja notranjih razvojnih problemov ter uveljavljanja načela subsidiarnosti oziroma zagotovitve procesa decentralizacije kot podlage za hitrejši in skladnejši razvoj celotne Slovenije« (Vlaj 2004: 342). »Eden najbolj utemeljenih razlogov v prid regionalizacije Slovenije je gotovo dejstvo, da so se od osamosvojitve Slovenije razvojne razlike med slovenskimi pokrajinami še dodatno poglobile« (Haček 2005: 92). Očitno je, da se središče države razvija zelo hitro, medtem ko je razvoj periferije veliko počasnejši. Država in občine do sedaj teh razvojnih razlik niso znale odpraviti, širše lokalne samoupravne skupnosti – pokrajine so edino preostalo upanje.

»Širše enote lokalne samouprave, pa kakorkoli jih že imenujemo, so namreč v Evropski uniji v zadnjih letih postale ena vodilnih moči tako evropske integracije, kot tudi decentralizacije« (Haček 2005: 101). »Iz evropskega pravnega reda izhaja veliko nalog, povezanih z varstvom okolja, javnimi naročili, konkurenco in državno pomočjo idr., za opravljanje katerih so pristojne in odgovorne lokalne in regionalne oblasti« (Vlaj 2004: 362). Za opravljanje teh nalog je večina slovenskih občin prešibkih, zato prevzema opravljanje teh nalog država. Pokrajine bi omenjene naloge, zaradi boljšega poznavanja problematike, reševale lažje in

boljše. »Slovenija pokrajini ne potrebuje zaradi pritiskov iz Unije ali zaradi tega, ker v nasprotnem primeru ne bi mogla črpati prav nobenih sredstev iz evropskih skladov« (Haček 2005: 101). Slovenija pokrajine potrebuje zaradi lažjega upravljanja s širšimi lokalnimi in regionalnimi problemi.

»Potreba za vzpostavitev pokrajini pa se kaže tudi zaradi čezmejnega sodelovanja regionalnih skupnosti« (Internet 2). Pokrajine pomenijo boljši način mednarodnega sodelovanja in povezovanja, hkrati pa pomenijo tudi oblikovanje močnejših obmejnih regionalnih centrov, ki so ključni predvsem za slovensko samobitnost, saj se le tako lahko zavarujemo pred močnimi obmejnimi centri, sosednjih držav, ki lahko negativno vplivajo na slovenske kulturne in gospodarske dejavnosti.

Haček (2005) v empirični raziskavi glede regionalizacije v Sloveniji ugotavlja, da se kar 91% županov slovenskih občin in 75% gospodarstvenikov strinja z regionalizacijo Slovenije. Večina županov in gospodarstvenikov se zavzema za manjše število večjih pokrajini (manj kot 8).

## **4.2 Razlogi proti regionalizaciji**

Poleg razlogov za regionalizacijo pa obstajajo tudi številni razlogi proti regionalizaciji. Nekateri razlogi so upravičeni, drugi razlogi so upravičeni pod pogojem, da bi bila regionalizacija izvedena na način, da ne bi upoštevala določenih specifik Slovenije, obstajajo pa tudi neutemeljeni razlogi, ki so bolj ali manj odraz strahu, zaradi nepoznavanja procesa regionalizacije.

Slovenija je majhna država, po velikosti teritorija in po številu prebivalcev, primerljiva celo z nekaterimi evropskimi širšimi lokalnimi samoupravnimi skupnostmi, zato se postavlja upravičeno vprašanje o potrebnosti drugega nivoja lokalne samouprave v Sloveniji. Na to vprašanje lahko odgovorimo relativno enostavno in preprosto; in sicer, da mora Slovenija, tako kot vsaka druga veliko večja država, opravljati povsem enake državne naloge, kot vse druge večje države, zato je pričakovanje, da se bo država ukvarjala še z lokalnimi zadevami širšega pomena in regionalnimi zadevami neupravičena. Se pa takoj zastavi naslednje vprašanje; ali bi lahko, glede na relativno majhen teritorij Slovenije, z lokalnimi zadevami širšega pomena in regionalnimi zadevami upravljale temeljne lokalne samoupravne skupnosti

– občine. Poslanec Kokalj pravi, da lahko (glej Prilogo E), po njegovem mnenju širših lokalnih samoupravnih skupnosti ne potrebujemo, med razlogi proti regionalizaciji navaja:

- povečanje administracije / dražja javna uprava / povečanje javnih izdatkov,
- dodatna oslabitev temeljnih lokalnih skupnosti (občin),
- grožnja teritorialni celovitosti države,
- povečanje političnega nadzora s strani političnih strank nad posameznimi deli države.

V empirični raziskavi Hačka (2005) je bilo raziskano tudi, kateri so največji vzroki, zaradi katerih slovenski župani in gospodarstveniki nasprotujejo regionalizaciji Slovenije. Najbolj je bil izražen strah pred zmanjšanjem finančnih virov občin in strah pred zmanjšanjem vloge občin v slovenski lokalni samoupravi. Glede na trenutni predlog »pokrajinskih zakonov« se pristojnosti občin ne bodo zmanjševale, je pa res, da bodo občine v pokrajinah dobile dodatnega »konkurenta« v komunikaciji z državo. Prav tako naj se ne bi zaradi pokrajin v ničemer zmanjšali finančni viri občin. Torej gre pri vprašanju financiranja občin in deloma tudi pri vprašanju vloge občin v slovenski lokalni samoupravi, za bolj ali manj neutemeljen razloge proti regionalizaciji.

Veliko bolj so upravičeni dvomi glede regionalizacije pri vprašanju organizacije javne uprave in s tem povezanimi javnimi izdatki. Kot pravi minister za lokalno samoupravo in regionalno politiko (glej Prilogo C), uvedba pokrajin ne bo pomenila povečanja javne uprave in s tem povezanih večjih javnih izdatkov. Minister pravi, da naj bi celotno pokrajinsko upravo sestavljali uslužbenci, ki so že sedaj zaposleni v državni upravi in bodo ob konstituiranju pokrajin zgolj prezaposleni v pokrajinske uprave. Oba poslanca Mikolič in Kokalj ter načelnik upravne enote Kamnik se z navedbami ministra ne strinjajo, kajti po njihovem mnenju vsakršna nova organizacijska struktura terja določeno povečanje uprave, pa čeprav bo pri konstituiranju pokrajin mogoče res šlo za to, da bo večji del uslužbencev prezaposlenih iz državne v pokrajinsko upravo. Novak navaja (glej Prilogo F), da bodo pokrajine zahtevale številne nove uslužbence, ki jih danes v okviru državne uprave ni, to so razni kabineti predsednikov in podpredsednikov pokrajine, strokovni sodelavci najrazličnejših odborov pokrajinskega sveta, najrazličnejše pravne službe organov pokrajine, itd.. Če bo zahteva Ministrstva za javno upravo glede dvotirnega upravnega sistema vzdržala, to pomeni, da se bodo sedanje upravne enote še naprej obdržale kot dekoncentrirane enote državne uprave. Med drugim pa to pomeni tudi precejšnjo oslabitev upravnih enot, saj bo del

uslužbencev, tisti ki opravljajo naloge, ki bodo prešle pod pristojnosti pokrajine, prezaposlenih v pokrajinske uprave, preostali del uslužbenca pa bo še vedno delal v upravnih enotah. Tako bo prišlo do ločevanja nekoč enotnega upravnega aparata, kar pomeni oslabitev delovne zmožnosti upravnih enot, lahko pa tudi zmanjšanje kvalitete dela. Enotirni upravni sistem, kjer bi bile organizacijsko nespremenjene upravne enote vključene v pokrajinsko upravo, je z organizacijskega vidika sicer boljša rešitev, saj bi bil tako omogočen najlažji prenos državnih nalog na že utečene in izkušene upravne organe, teritorialna dostopnost pa bi ostala enaka. Vendar pa enotirni upravni sistem povečuje možnost vpliva politike v upravnih procesih.

Temeljno vprašanje pri odločanju za ali proti regionalizacije Slovenije, pa je vprašanje financiranja pokrajin. Bugarič (1998: 121) pravi, da je oblikovanje regij (v našem primeru pokrajin) lahko doseže svoj namen, le če bodo pokrajine imele določene ustrezne gospodarske vzvode za dejansko uresničevanje regionalne politike. Brez zagotovljenih ustreznih finančnih virov pokrajin je njihovo uvajanje nesmiselno, saj bi s tem samo še dodatno obremenjevali centralni proračun.

#### **4.3 Ali so pokrajine lahko nosilke hitrejšega gospodarskega razvoja Slovenije?**

»V razvoju zaostala področja tvorijo več kot 70% slovenskega ozemlja, delež sredstev, ki jih državni proračun namenja neposredno za regionalni razvoj, se iz leta v leto, realno gledano, zmanjšuje in je nižji, kot v povprečju v državah Evropske unije« (Haček 2005: 94). »Za uspešen razvoj Slovenije je ključno to, da se proces marginalizacije vsega, kar ni okolica državnega središča, ne nadaljuje« (Haček 2005: 93). Ena izmed možnosti za rešitev tega problema so prav gotovo pokrajine, vendar ne vsakršen organizacijski koncept pokrajin. Če pokrajine ne bodo imele močnih pristojnosti in realne ekonomske moči, bodo zgolj dodatno breme države, ki ne bo v ničemer pripomogel k nadaljnjem razvoju Slovenije, kvečjemu ga še bolj zavrl.

»V večini evropskih držav prenaša država na občine in druge lokalne skupnosti del svojih pristojnosti, kadar meni, da je na ta način mogoče učinkoviteje uresničevati posamezne zadeve, bolj upoštevati značilnosti nekega območja ali približati upravo prebivalcem« (Vlaj 2004: 358). Pokrajine bi lahko določene pristojnosti uresničevala učinkoviteje kot država ali

občine, vendar pa se v danem trenutku v okviru pokrajin ponujajo nekateri nejasni odgovori, ki so opredeljeni zgolj konceptualno, tako, da ni mogoče dati hitrega in enoznačnega odgovora, kaj bo vse skupaj pomenilo v praksi. Če so na strani pokrajin določene rešitve še nejasne, so na strani države in občin rezultati znani. Država ni našla pravega odgovora na vse večje regionalne razlike. Mogoče bi ta odgovor, v nekoliko drugačnih okoliščinah, našle občine. Občine bi lahko zmanjševale regionalne razlike in pospeševale gospodarski razvoj Slovenije, samo v primeru večjih pristojnosti in večjih finančnih virih. Neustavljiv proces delitve slovenskih občin in nezainteresiranost države po spremembi pristojnosti občinam ne daje velikih pričakovanj. Kot kaže, se je država (vlada) odločila, da bo svojo nezmožnost in nezmožnost občin pri razvojnih vprašanjih poskušala reševati s pokrajinami, ki bi morale znati odgovoriti na tovrstne izzive. **Pokrajine bodo lahko pospešile gospodarski razvoj in s tem tudi zmanjšale regionalne razlike samo pod naslednjimi pogoji:**

1. pokrajine ne smejo biti premajhne, kajti za gospodarski zagon so potrebna močna gospodarska središča, ki so zanimiva za domače in tuje investitorje – štirinajst pokrajin je skrajna meja,
2. pokrajinam je potrebno zagotoviti zadostne in zanesljive finančne vire – če pokrajine ne bodo sposobne financiranja večjih razvojnih projektov, pozitivnega vpliva na gospodarski razvoj ni mogoče pričakovati,
3. država mora na pokrajine prenesti vse tiste naloge iz svoje pristojnosti, ki jih lahko pokrajine, zaradi tesnejše povezanosti s teritorijem in s tem povezanim boljšim poznavanjem problema, opravljajo racionalnejše in kvalitetnejše,
4. občine morajo na pokrajine prenesti vse tiste naloge iz svoje pristojnosti, ki presegajo ozek teritorij posamezne občine, torej tiste naloge, ki zadevajo širši teritorij in ki za uspešno realizacijo terjajo dobro koordinacijo med posameznimi občinami – pokrajina lahko prevzame vlogo pomembnega mediatorja in koordinatorja pri določanju prioritete razvojnih projektov,
5. občine morajo na pokrajine prenesti tiste naloge iz svoje pristojnosti, ki jih zaradi svojih omejenih finančnih zmožnosti niso sposobne zadovoljivo opravljati,
6. pokrajina mora imeti usposobljeno upravo, ki bo lahko strokovno, neodvisno in kvalitetno opravljala vse potrebne naloge – kot najboljša rešitev tako z organizacijskega kot tudi strokovnega vidika se kaže enotirni upravni sistem, ki bi ga kasneje lahko nadgradili v upravne okraje, potrebno pa je najti mehanizem, kako omejiti politični vpliv,



7. vzpostavitev pokrajin ne sme pomeniti opaznega povečanja javnih izdatkov – država mora narediti temeljiti rez in skupaj s pristojnostmi na pokrajine prenesti tudi kadrovske in finančne vire.

To je sedem ključnih pogojev, kateri morajo biti uresničeni, če želimo, da bodo slovenske pokrajine pospešile gospodarski razvoj celotne države in s tem zmanjšale regionalne razlike. Če se bo to res zgodilo, potem lahko z veliko gotovostjo potrdimo v začetku zastavljeno hipotezo, če pa do tega ne bo prišlo, potem bo to zelo drag eksperiment s slovensko lokalno samoupravo, katerega posledice bodo nosile številne generacije.

## 5. LITERATURA in VIRI:

### 5.1 Literatura:

- Barankay, Iwan and Lockwood, Ben (2004): *Decentralization and the Productive Efficiency of Governemnt: Theory and Evidence from Swiss Cantons*. Dostopno na <http://www.chass.utoronto.ca/cepa/cpeg/barankay-lockwood.pdf> (7. marec 2007).
- Brezovšek, Marjan (2005): Problemi in perspektive lokalne demokracije v Sloveniji. V Brezovšek, Marjan (ur.) in Haček, Miro (ur.): *Lokalna demokracija II: Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, 263–282. Ljubljana: FDV.
- Brezovšek, Marjan (2005a): Velikost in naloge občin v Sloveniji. V Brezovšek, Marjan (ur.) in Haček, Miro (ur.): *Lokalna demokracija II: Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, 68–85. Ljubljana: FDV.
- Bugarič, Bojan (1998): Ekonomski vidiki regionalizma. V *Regionalizem v Sloveniji*, 121–130. Ljubljana: ČZ Uradni list.
- Čokert, Andrej (1999): Evropska unija in regionalizacija. V Vrišer, Igor (ur.): *Pokrajine v Sloveniji*, 15–17. Ljubljana: Vlada RS – Služba za lokalno samoupravo.
- Faguet, Jean-Paul (2005): *Governance from below: a theory of local government with two empirical tests*. Dostopno na <http://eprints.lse.ac.uk/archive/00000475> (6. marec 2007).
- Grafenauer, Božo (2000): *Lokalna samouprava na Slovenskem: teritorialno – organizacijske strukture*. Maribor: Pravna fakulteta.
- Haček, Miro (2001): *Sistem javnih uslužbencev*. Ljubljana: FDV.
- Haček, Miro (2001a): Ustavne spremembe in uvajanje širših samoupravnih lokalnih skupnosti v Sloveniji. V Zajc, Drago (ur.): *Slovenska država – ob deseti obletnici*, 241–254. Ljubljana: FDV.
- Haček, Miro (2003): Odnos med državo in lokalno samoupravo v Republiki Sloveniji. V Brezovšek, Marjan (ur.) in Haček, Miro (ur.): *Globalizacija in državna uprava*, 219–233. Ljubljana: FDV.

- Haček, Miro (2005): Decentralizacija države in regionalizacija. V Brezovšek, Marjan (ur.) in Haček, Miro (ur.): *Lokalna demokracija II: Uresničevanje lokalne samouprave v Slovenije*, 86–104. Ljubljana: FDV.
- Haček, Miro (2005a): Zgodovinski kontekst nastajanja občin na Slovenskem. V Brezovšek, Marjan (ur.) in Haček, Miro (ur.): *Lokalna demokracija II: Uresničevanje lokalne samouprave v Slovenije*, 43–67. Ljubljana: FDV.
- Keating, Michael (1998): Is there a regional level of government of Europe. V Le Galés, Patrick (ur.) in Lequesne, Christian (ur.): *Regions in Europe*, London: Routledge.
- Kovač, Polonca (2002): Podjetniški koncepti v upravljanju slovenske javne uprave. V Ferfila, Bogomil (ur.): *Ekonomski vidiki javne uprave*, 144–272. Ljubljana: FDV.
- Lavtar, Romana (2003): Globalizacija in lokalna samouprava. V Brezovšek, Marjan (ur.) in Haček, Miro (ur.): *Globalizacija in državna uprava*. Ljubljana: FDV.
- Laughlin, John (1996): *Europe of the Regions« and the Federalisation of Europe*. Dostopno na <http://publius.oxfordjournals.org/cgi/reprint/26/4/141.pdf> (8. marec 2007)
- Plut, Dušan (1998): Slovenija in sonaravna evropska politika. V Ribičič, Ciril (ur.): *Regionalizem v Sloveniji*. Ljubljana: ČZ Uradni list Republike Slovenije.
- Ravbar, Marjan (1999): Oblikovanje pokrajin in njihova vloga pri regionalnem razvoju. V Vrišer, Igor (ur.): *Pokrajine v Sloveniji*, 96–102. Ljubljana: Vlada RS – Služba za lokalno samoupravo.
- Smrekar, Tomaž (2006): *Slovenske regije v številkah*. Ljubljana: Statistični urada Republike Slovenije.
- Sruk, Vlado (1995): *Leksikon politike*. Maribor: Založba Obzorja.
- Stanovčić, Vojislav (1998): *Local and regional self-government in a democratic theory*. Dostopno na <http://facta.junis.ni.ac.yu/facta/lap/lap98/lap98-07.pdf> (6. marec 2007)
- Šmidovnik, Janez (1995): *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Cankarjeva založba.

- Vlaj, Stane (1998): *Lokalna samouprava*. Ljubljana: FDV.
- Vlaj, Stane (2004): *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Vlaj, Stane (2005): Lokalna samouprava v Sloveniji: Centralizem ali decentralizacija. V Brezovšek, Marjan (ur.) in Haček, Miro: *Lokalna demokracija II: Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, 25–42. Ljubljana: FDV.
- Vrišer, Igor (1999): Deset ali petindvajset pokrajin v Sloveniji?. *Pokrajine v Sloveniji*, 90–95. Ljubljana: Vlada RS – Služba za lokalno samoupravo.
- Vrišer, Igor (1999a): Predlog za delitev Slovenije na majhne in velike pokrajine. *Pokrajine v Sloveniji*, 112–126. Ljubljana: Vlada RS – Služba za lokalno samoupravo.

## 5.2 Pravni viri:

- *Ustava Republike Slovenije*: Uradni list RS številka 42/97, 66/00, 24/03, 69/2004, 68/2006
- *Zakon o lokalni samoupravi*: Uradni list RS št. 72/93, 57/94, 17/95, 26/97, 70/97, 10/98, 74/98, 70/00, 51/02, 108/03, 77/04, 72/05.
- *Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja*: Uradni list RS številka 60/99.

## 5.3 Internetni viri:

- Internet 1 – Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (2006): *Pokrajine - arhiv*. Dostopno na <http://www.svlr.gov.si/index.php?id=1666> (24. januar 2007)
- Internet 2 – Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko: *Pokrajine*. Dostopno na [http://www.svlr.gov.si/si/delovna\\_podrocja/podrocje\\_lokalne\\_samouprave/pokrajine/](http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/pokrajine/) (24. januar 2007)
- Internet 3 – Vlada Republike Slovenije (2006): *Programi dela vlade*. Dostopno na

<http://www.sigov.si/vrs/index.php?vie=cnt&gr1=dloVld&gr2=prgDla> (24. januar 2007)

- Internet 4 – Državni zbor Republike Slovenije (2007): *Magnetogram 24. redne seje Državnega zbora Republike Slovenije*. Dostopno na <http://www.dz-rs.si/index.php?id=97&cs=1&unid=MDZ|9F9D971229A61BF7C125727200487497&showdoc=1> (30. januar 2007)
- Internet 5 - Ravbar, Marjan (NP): *Misli k oblikovanju pokrajin v luči nacionalnega interesa*. Dostopno na <http://www.sigov.si/zmar/projekti/sgrs/pdf-dz/ravbar.pdf> (1. februar 2007)

#### 5.4 Delovna gradiva:

- Gradivo 1 – Vlada Republike Slovenije (2006): *Vzpostavitev pokrajin kot druge ravni lokalne samouprave*. Delovno gradivo za obravnavo Predloga Zakona o pokrajinah, predloga Zakona o financiranju pokrajin, predloga Zakona o postopku za ustanovitev pokrajin, predlog Zakona o volitvah v pokrajine. Izdano 4.10.2006 (oznaka interno), pridobljeno s strani poslanca Antona Kokalja.
- Gradivo 2 – Vlada Republike Slovenije, Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (2007): *Predlog štirih temeljnih zakonov s področja pokrajin*. Gradivo za posvet z župni – Ljubljana, 31.1.2007, pridobljeno s strani poslanca Jožefa Horvata.
- Gradivo 3 – Vlada Republike Slovenije, Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (2007): *Predlog Zakona o pokrajinah – prva obravnava*. Gradivo za posvet z župni – Ljubljana, 31.1.2007, pridobljeno s strani poslanca Jožefa Horvata.

- Gradivo 4 – Vlada Republike Slovenije, Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (2007): *Predlog Zakona o postopku za ustanovitev pokrajin – prva obravnava*. Gradivo za posvet z župni – Ljubljana, 31.1.2007, pridobljeno s strani poslanca Jožefa Horvata.
- Gradivo 5 – Vlada Republike Slovenije, Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (2007): *Predlog Zakona o financiranju pokrajin – prva obravnava*. Gradivo za posvet z župni – Ljubljana, 31.1.2007, pridobljeno s strani poslanca Jožefa Horvata.
- Gradivo 6 – Vlada Republike Slovenije, Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (2007): *Predlog Zakona o volitvah v pokrajinah – prva obravnava*. Gradivo za posvet z župani – Ljubljana, 31.1.2007, pridobljeno s strani poslanca Jožefa Horvata.

## **6. PRILOGE**

### **Priloga A: Predlog Zakona o pokrajinah<sup>30</sup>**

#### **I. SPLOŠNE IN STATUSNE DOLOČBE**

##### **1. člen (vsebina zakona)**

Ta zakon ureja pravni status pokrajine, naloge pokrajine, organe pokrajine, sodelovanje prebivalcev pokrajine pri odločanju, naloge in organizacijo pokrajinske uprave, premoženje in načela financiranja nalog pokrajine, statut pokrajine, sodelovanje pokrajine z občinami, državnimi organi in medsebojno sodelovanje pokrajin.

##### **2. člen (pokrajinska samouprava)**

(1) Pokrajina je samoupravna lokalna skupnost, ki samostojno v skladu z ustavo in zakonom ureja in opravlja zadeve iz svoje pristojnosti v korist prebivalk in prebivalcev pokrajine (v nadaljnjem besedilu: prebivalci).

(2) Pokrajinsko samoupravo uresničuje pokrajinski svet, ki ga sestavljajo članice in člani, izvoljeni na podlagi splošne in enake volilne pravice (v nadaljnjem besedilu: člani) ter prebivalci pokrajine na načine neposrednega sodelovanja pri sprejemanju odločitev v pokrajini, določene z zakonom.

##### **3. člen (ime in sedež ter simboli pokrajine)**

(1) Pokrajina ima ime in sedež, določena z zakonom.

(2) Pokrajina ima pravico do uporabe lastnega grba, zastave in žiga, ki jih določi s svojim predpisom v skladu z zakonom, ki ureja lokalno samoupravo.

##### **4. člen (statut in predpisi pokrajine)**

(1) Pokrajina ima svoj statut.

(2) Pokrajina ureja zadeve iz svoje pristojnosti s svojimi predpisi v skladu z določbami zakona, ki ureja lokalno samoupravo.

(3) Statut in drugi predpisi pokrajine se objavijo v uradnem glasilu, ki ga določa statut pokrajine, če za posamezne predpise zakon ne določa drugače.

---

<sup>30</sup> Predlog Zakon o pokrajinah – Gradivo 3 (glej literaturo in vire)

**5. člen**  
**(pravna osebnost)**

- (1) Pokrajina je pravna oseba javnega prava.
- (2) Pokrajino zastopa predsednik pokrajine.

**6. člen**  
**(premoženje in financiranje)**

- (1) Pokrajina ima pravico posedovati in pridobivati vse vrste premoženja ter razpolagati z njim. Pokrajina svoje premoženje upravlja samostojno.
- (2) Pokrajina v skladu z zakonom samostojno financira uresničevanje svojih nalog s prihodki od davkov in drugih obveznih dajatev, s prihodki od svojega premoženja ter z dodatnimi sredstvi državnega proračuna.
- (3) Z zakonom, ki ureja prenos opravljanja posamezne naloge iz državne pristojnosti na pokrajino, ali zakonom, ki ureja financiranje pokrajin, se v sorazmerju z vrsto in obsegom prenesenih nalog določi način zagotavljanja sredstev, ki jih mora zagotoviti država.
- (4) Prihodke in izdatke za financiranje javne porabe v pokrajini načrtuje pokrajina s pokrajinskim proračunom.

**7. člen**  
**(naloge pokrajin)**

- (1) Pokrajina samostojno ureja lokalne zadeve širšega pomena in z zakonom določene zadeve regionalnega pomena v korist svojega prebivalstva.
- (2) Pokrajina opravlja tudi posamezne naloge iz državne pristojnosti, katerih opravljanje je nanjo prenesla država z zakonom.

**8. člen**  
**(pokrajinska uprava)**

- (1) Za opravljanje upravnih nalog iz svoje pristojnosti ustanovi pokrajina pokrajinsko upravo in pokrajinske upravne organe ter podeljuje javna pooblastila.
- (2) Za izvajanje nalog iz prejšnjega odstavka po javnem pooblastilu lahko pokrajina v skladu z zakonom ustanovi pravne osebe javnega prava, nosilce javnih pooblastil.
- (3) Pokrajina zagotavlja izvajanje javnih služb iz svoje pristojnosti na način in v oblikah, določenih z zakonom.

**9. člen**  
**(nadzor nad zakonitostjo)**

- (1) Nadzor nad zakonitostjo dela pokrajinskih organov in pokrajinske uprave opravljajo vlada in ministrstva.



(2) V zadevah, ki jih je na pokrajine prenesla država, opravljajo ministrstva tudi nadzor nad primernostjo in strokovnostjo izvajanja nalog.

(3) Za nadzor nad zakonitostjo dela organov pokrajine se uporabljajo določbe zakona, ki ureja lokalno samoupravo, o nadzoru nad zakonitostjo splošnih in posamičnih aktov občin, za nadzor nad zakonitostjo, strokovnostjo in primernostjo dela organov pokrajine pa tudi zakon, ki ureja državno upravo.

## **10. člen**

### **(varstvo pokrajinske samouprave)**

Pokrajina ima pravico do varstva lokalne samouprave v skladu z zakonom, ki ureja lokalno samoupravo.

## **11. člen**

### **(narodni skupnosti)**

Pokrajina, ki vključuje občine, na območju katerih živi avtohtona italijanska ali madžarska narodna skupnost, uresničuje pravice italijanske oziroma madžarske narodne skupnosti v skladu z ustavo in zakonom.

## **II. PODROČJA NALOG POKRAJINE**

## **12. člen**

### **(lokalne zadeve širšega pomena)**

(1) Pokrajina samostojno ureja lokalne zadeve širšega pomena, ki jih določi s svojim predpisom ali so določene z zakonom.

(2) Lokalne zadeve širšega pomena, so zlasti naloge:

- zagotavljanja javnih gospodarskih služb pokrajinskega pomena,
- zagotavljanja javnih negospodarskih služb pokrajinskega pomena in
- zagotavljanje z zakonom določenih nalog občin ter lokalnih javnih gospodarskih in negospodarskih služb, ki so skupne območjem več občin.

(3) S predpisom, s katerim se določijo naloge pokrajine iz tretje alineje prejšnjega odstavka tega člena, se določijo občine, na območje katerih se naloge nanašajo, če občine s tem soglašajo.

## **13. člen**

### **(naloge regionalnega pomena)**

Pokrajina opravlja naloge regionalnega pomena, določene z zakonom, in sicer:

1. določa cilje regionalnega razvoja in zagotavlja skladen razvoj celotnega območja pokrajine ter zagotavlja koherentnost oblikovanja regionalnih razvojnih politik s Strategijo razvoja

Slovenije, sprejema regionalni razvojni program in ukrepe za izvajanje regionalnega razvojnega programa;

2. sprejema prostorske akte za načrtovanje prostorskih ureditev regionalnega pomena;

3. sprejme pokrajinski program trajnostne prometne ureditve in zasnovo javnega potniškega prometa v pokrajini, določa prometno ureditev na javnih cestah regionalnega pomena in površinah za mirujoči promet regionalnega pomena, izvaja programe ukrepov na področju cestnega prometa, gradi in vzdržuje javne ceste regionalnega pomena (glavne ceste II. reda, regionalne ceste I., II. in III. reda in druge), izvaja naloge, povezane s preventivo in vzgojo v cestnem prometu, ter ureja plovbo na celinskih vodah;

4. sprejema programe razvoja gospodarstva, načrtuje politiko spodbujanja razvoja turizma in zagotavlja izvajanje ukrepov za spodbujanje podjetništva in turizma;

5. sprejema energetske koncepte pokrajine, koordinira lokalne energetske koncepte in izvaja programe uveljavljanja obnovljivih virov energije in učinkovite rabe energije;

6. določa ukrepe strukturne kmetijske politike regionalnega pomena in izvaja ukrepe državnih pomoči, sprejema program in zagotavlja izvajanje ukrepov za razvoj podeželja in ribištva;

7. sprejema stanovanjski program za izvajanje stanovanjske politike regionalnega pomena, zagotavlja sredstva za graditev, pridobitev in oddajanje neprofitnih stanovanj in stanovanjskih stavb ter ustanovi pokrajinski stanovanjski sklad;

8. izvaja zemljiško politiko regionalnega pomena;

9. sprejema in izvaja programe varstva okolja, ohranjanja naravnih vrednot, upravljanja voda ter vodnih in priobalnih zemljišč, določa in usklajuje izvajanje ukrepov za preprečitev zdravju škodljivih posegov v prostor, oblikuje in izvaja programe za ohranitev zdravega okolja;

10. sprejema programe razvoja visokega šolstva in raziskav ter lahko skupaj z državo ustanavlja javne visokošolske zavode in druge zavode, člane univerze, in študentske domove;

11. sprejema programe in izvaja ukrepe za razvoj šolstva in športa, določa izvajalce izobraževalnih programov za javne osnovne šole s prilagojenim programom, osnovne šole s prilagojenim programom z domom za učence v njihovi sestavi, samostojne domove za učence s posebnimi potrebami, poklicne šole, srednje tehniške in srednje strokovne šole, višje strokovne šole ter ustanavlja javne poklicne šole, srednje tehniške, srednje strokovne šole, gimnazije, višje strokovne šole in dijaške domove;

12. sprejema in izvaja program zdravstvenega varstva, ustanavlja, organizira in financira javne bolnišnice in zagotavlja njihove mreže na območju pokrajine, sprejema programe na področju preprečevanja uporabe prepovedanih drog in obravnave uživalcev prepovedanih drog, programe njihovega zdravljenja in socialne rehabilitacije, zagotavlja izvajanje ukrepov na področju javnega zdravja, usklajuje nujno medicinsko pomoč, zagotavlja izvajanje specialističnega zdravljenja, ustanovi svet za zdravje in zavod za zdravstveno varstvo;

13. načrtuje in zagotavlja izvajanje socialnovarstvenih storitev in programov s področja dela, družine in socialnega varstva, in sicer: socialno preventivo, prvo socialno pomoč, osebno pomoč in pomoč družini na domu, institucionalno varstvo odraslih s posebnimi potrebami in starejših oseb, storitev varstvo, vodenje in zaposlitev pod posebnimi pogoji, organizira varstvo otrok, prikrajšanih za normalno družinsko življenje, ter zagotavlja svetovanje in organiziranje pomoči posameznikom s težavami v duševnem zdravju, žrtvam nasilja, odraslim s posebnimi potrebami, osebam z različnimi oblikami zasvojenosti, storilcem kaznivih dejanj; skupaj z državo soustanovi center za socialno delo ter zagotavlja pravico do izbire družinskega pomočnika;

14. sprejema program razvoja kulturnih dejavnosti in izvaja ukrepe za zagotavljanje javnega interesa za kulturo, zagotavlja naloge območnih knjižnic, ustanovi sklad za kulturne dejavnosti in javne zavode na področju kulture (pokrajinski arhivi, muzeji in galerije, poklicna gledališča, restavratorska središča, zavod za upravljanje dediščine in spomenikov);

15. sprejema programe in izvaja ukrepe zaščite in reševanja, usmerja osebno in vzajemno zaščito z organiziranjem svetovalne službe, organizira in izvaja opazovanje na območju pokrajine, določa posebne ukrepe varstva pred požarom ter razglašča povečano požarno ogroženost in zagotavlja prenos opozoril, napotil ali prepovedi prebivalstvu med povečano požarno ogroženostjo in ob velikih požarih, organizira, opremlja in vodi sile za zaščito, ocenjuje ogroženost zaradi naravnih in drugih nesreč na območju pokrajine ter načrtuje izvajanje zaščite, reševanja in pomoči ob nesrečah, reševanje in pomoč ob naravnih in drugih nesrečah ter ocenjuje škodo, ki jo povzročijo naravne in druge nesreče, sprejme z zakonom določene ukrepe za varstvo pred utopitvami;

16. načrtuje in izvaja ukrepe za integracijo tujcev in beguncev, zagotavlja mrežo pomoči pri integraciji.

17. ureja in opravlja druge naloge regionalnega pomena, ki se določijo z zakonom.

## **14. člen**

### **(prenesene državne naloge)**

(1) Pokrajina na prvi stopnji odloča o upravnih zadevah in opravlja druge upravne naloge iz državne pristojnosti na področju:

1. voznških izpitov in dovoljenj
2. javnih zbiranj,
3. registracije društev,
4. dovoljenj za nabiranje prostovoljnih prispevkov,
5. komisije, ki odloča o napotitvi na zdraviliško oziroma klimatsko zdravljenje,
6. vodenja postopkov vpisa in izbrisa iz razvidov šol,
7. usmerjanja otrok s posebnimi potrebami,
8. gospodarstva in turizma,
9. kmetijstva, ribištva, gozdarstva in lovstva,
10. razlastitve in služnosti v javnem interesu,
11. upravnih dovoljenj za poseganje v prostor, graditev in uporabo zgrajenih objektov,
12. vodenja registrov na stanovanjskem področju.

(2) Pokrajina opravlja naloge inšpekcijskega nadzora iz državne pristojnosti in sicer naloge:

1. gradbenih inšpektorjev po zakonu, ki ureja graditev objektov in

2. gradbenih inšpektorjev in inšpektorjev za ceste po zakonu, ki ureja javne ceste, in zakonu, ki ureja varnost cestnega prometa.

(3) Pokrajina opravlja tudi druge naloge iz državne pristojnosti, določene z zakoni, ki urejajo posamezna področja, ali zakoni, ki urejajo prenos opravljanja posameznih nalog iz državne pristojnosti na pokrajino.

(4) Če je tako določeno z zakonom ali uredbo vlade, lahko pokrajina ureja opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti s svojimi predpisi.

(5) Pokrajina je mora zagotoviti opravljanje prenesenih državnih nalog iz tega člena na način, s katerim se za prebivalce ne bo zmanjšala dostopnost do upravnih storitev. Pokrajina je pristojna za odločanje o posameznih upravnih zadevah iz prvega in tretjega odstavka tega člena na območju vse države, če je tako določeno z zakonom ali uredbo vlade.

### **III. ORGANI POKRAJINE**

#### **15. člen (organi pokrajine)**

Organa pokrajine sta pokrajinski svet in predsednik pokrajine.

#### **16. člen (sestava pokrajinskega sveta)**

(1) Pokrajinski svet ima 33 do 55 članov.

(2) Število članov pokrajinskega sveta se določi s statutom pokrajine glede na število prebivalcev pokrajine v lihem številu, tako da ima v pokrajini:

- do 150 000 prebivalcev 33 do 39 članov,
- od 150 001 do 300 000 prebivalcev 41 do 49 članov,
- nad 300 000 prebivalcev od 51 do 55 članov.

(3) S statutom pokrajine, v katero so vključene občine, na območju katerih živi avtohtona italijanska ali madžarska narodna skupnost, se določi število članov pokrajinskega sveta, predstavnikov italijanske ali madžarske narodne skupnosti. Zaradi vključitve predstavnikov italijanske ali madžarske narodne skupnosti se ne sme spremeniti pravilo o lihem številu članov pokrajinskega sveta.

#### **17. člen (volitve v pokrajinski svet)**

(1) Člane pokrajinskega sveta volijo volivci z območja pokrajine na podlagi splošne in enake volilne pravice z neposrednim in tajnim glasovanjem za mandatno dobo pet let.

(2) Volitve v pokrajinski svet ureja poseben zakon.

(3) Za začetek in konec mandata članov pokrajinskega sveta se uporabljajo določbe zakona, ki ureja lokalno samoupravo, o začetku in koncu mandata članov občinskega sveta.

## **18. člen** **(konstituiranje pokrajinskega sveta)**

- (1) Pokrajinski svet se konstituira na prvi seji, na kateri je potrjena več kot polovica mandatov članov sveta.
- (2) Zaradi priprave dnevnega reda prve seje, predlogov za imenovanje komisije za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja ter predlogov za izvolitev predsednice oziroma predsednika pokrajine (v nadaljnjem besedilu: predsednik pokrajine) skliče prejšnji predsednik pokrajine najpozneje deset dni po volitvah začasne vodje svetniških skupin pokrajinskega sveta. Prvo sejo novoizvoljenega pokrajinskega sveta skliče prejšnji predsednik pokrajine v 20 dneh po izvolitvi članov pokrajinskega sveta.
- (3) Prvo sejo pokrajinskega sveta vodi njegov najstarejši član. Na njegov predlog lahko pokrajinski svet odloči, da vodi prvo sejo drug član pokrajinskega sveta.
- (4) Pokrajinski svet na prvi seji imenuje komisijo za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja, ki pregleda poročilo pokrajinske volilne komisije o izidu volitev, potrdila o izvolitvi članov pokrajinskega sveta ter morebitne pritožbe kandidatk oziroma kandidatov ali predstavnic oziroma predstavnikov kandidatur in list kandidatov.
- (5) O potrditvi mandatov članov pokrajinskega sveta in upravičenosti morebitnih pritožb odloča pokrajinski svet na podlagi poročila komisije iz prejšnjega odstavka tako, da skupaj odloči o potrditvi mandatov, ki niso sporni, o vsakem spornem mandatu pa odloči posebej. Šteje se, da je pokrajinski svet z odločitvijo o spornem mandatu odločil tudi o pritožbi kandidatke oziroma kandidata ali predstavnice oziroma predstavnika kandidature oziroma liste kandidatov.
- (6) Član pokrajinskega sveta, čigar mandat je sporen, ne sme glasovati o potrditvi svojega mandata.

## **19. člen** **(pristojnost pokrajinskega sveta)**

- (1) Pokrajinski svet je najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti pokrajine.
- (2) Pokrajinski svet:
  - voli in razrešuje predsednika pokrajine,
  - voli in razrešuje podpredsednice oziroma podpredsednike pokrajine (v nadaljnjem besedilu: podpredsednik pokrajine),
  - voli predstavnice oziroma predstavnike pokrajine v razvojni svet kohezijske regije,
  - sprejema statut pokrajine in poslovnik pokrajinskega sveta,
  - sprejema proračun pokrajine in zaključni račun proračuna pokrajine,
  - sprejema programe razvoja pokrajine in prostorske akte pokrajine,
  - sprejema odloke, druge predpise in splošne akte pokrajine,
  - uresničuje ustanoviteljske pravice pokrajine v razmerju do javnih zavodov, podjetij, skladov in agencij ter drugih pravnih oseb, ki jih je ustanovila pokrajina, če zakon ne določa drugače,

- nadzoruje delo predsednika pokrajine in podpredsednika glede izvajanja pokrajinskih predpisov in svojih odločitev,
- določi organizacijo in delovno področje pokrajinske uprave ter nadzoruje njeno delo glede izvajanja pokrajinskih predpisov in svojih sklepov,
- odloča o drugih zadevah, ki jih določata zakon in statut pokrajine.

## **20. člen** **(odločanje pokrajinskega sveta)**

(1) Pokrajinski svet odloča na sejah.

(2) Pokrajinski svet lahko veljavno sklepa, če je na seji navzoča večina članov pokrajinskega sveta. Svet sprejema odločitve z večino opredeljenih glasov navzočih članov, če zakon ne določa drugače.

(3) Za sklicevanje in vodenje sej pokrajinskega sveta, tudi sej na zahtevo članov pokrajinskega sveta, se uporabljajo določbe zakona, ki ureja lokalno samoupravo, o sklicevanju in vodenju sej občinskega sveta.

(3) Pokrajinski svet ureja svoje delo in poslovanje s poslovnikom, ki ga sprejme z dvotretjinsko večino glasov navzočih članov.

## **21. člen** **(svet občin)**

(1) Svet občin je posvetovalno telo pokrajinskega sveta, ki ga sestavljajo županje in župani občin z območja pokrajine. Svet občin sprejema svoje odločitve z večino opredeljenih glasov vseh članov.

(2) Svet občin lahko obravnava in daje mnenja o zadevah iz pristojnosti pokrajinskega sveta, se nanašajo na:

- regionalni razvojni program in ukrepe za izvajanje regionalne razvojne politike,
- prostorske ureditve regionalnega pomena,
- naloge pokrajine, ki jih ureja kot lokalne zadeve širšega pomena za območje več občin.

(3) Svet občin lahko v 8 dneh po sprejetju odločitev pokrajinskega sveta iz prejšnjega odstavka zahteva, da pokrajinski svet o njih ponovno odloča. V zahtevi za ponovno odločanje predlaga svet občin spremembe in dopolnitve sprejete odločitve v obliki amandmajev, o katerih mora pokrajinski svet odločiti v postopku ponovnega odločanja.

(4) Pokrajinski svet ponovno odloča z večino glasov vseh članov.

## **22. člen** **(delovna telesa pokrajinskega sveta)**

(1) Pokrajinski svet ima komisijo za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja ter odbor za nadzor nad javno porabo.

(2) V pokrajini, na območju katere so občine, v katerih živi stalno naseljena romska skupnost, se ustanovi komisija za romska vprašanja.

(3) Pokrajinski svet lahko ustanovi tudi druga delovna telesa.

(4) Pokrajinski svet podrobneje uredi organizacijo in delo delovnih teles s poslovnikom pokrajinskega sveta.

### **23. člen** **(sestava delovnih teles pokrajinskega sveta)**

(1) Članice oziroma člane komisije za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja ter odbora za nadzor nad javno porabo imenuje pokrajinski svet izmed svojih članov.

(2) Članice oziroma člane komisije za romska vprašanja imenuje pokrajinski svet izmed svojih članov in izmed predstavnic oziroma predstavnikov romske skupnosti.

(3) Članice oziroma člane drugih delovnih teles imenuje pokrajinski svet izmed svojih članov in drugih prebivalcev pokrajine.

(4) Delovnim telesom pokrajinskega sveta predsedujejo člani pokrajinskega sveta. Sestava delovnih teles se podrobneje uredi s statutom pokrajine.

(5) Predsednik pokrajine in javni uslužbenci, zaposleni v pokrajinski upravi, ne morejo biti članice oziroma člani delovnih teles pokrajinskega sveta. Članice oziroma člani poslovodstev organizacij, ki so uporabniki proračuna pokrajine ne morejo biti člani komisije za nadzor nad javno porabo.

(6) Članice oziroma člane delovnih teles imenuje pokrajinski svet praviloma najpozneje v 45 dneh po prvi seji po izvolitvi.

### **24. člen** **(naloge delovnih teles)**

(1) Delovna telesa pokrajinskega sveta obravnavajo zadeve iz pristojnosti pokrajinskega sveta ter mu dajejo svoja mnenja in predloge.

(2) Naloge delovnih teles pokrajinskega sveta se podrobneje določi s statutom pokrajine.

### **25. člen** **(volitve predsednika pokrajine)**

(1) Predsednika pokrajine izvoli pokrajinski svet izmed svojih članov, ki so slovenski državljanji, na prvi seji po volitvah. Volitve predsednika pokrajine so tajne. Volitve izvaja tričlanska volilna komisija, sestavljena iz članov pokrajinskega sveta. Postopek tajnih volitev predsednika pokrajine se podrobneje določi s statutom pokrajine.

(2) Pokrajinski svet izvoli predsednika pokrajine na predlog komisije za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja z večino glasov vseh članov pokrajinskega sveta. Če pokrajinski svet v prvem krogu volitev ne izvoli predsednika pokrajine, volitve ponovi še na isti seji. Volitve se opravijo med dvema kandidatoma oziroma kandidatom, ki sta prejela največ glasov (v nadaljnjem besedilu: kandidat). Če sta drugi in tretji kandidat dobila enako število glasov, določi kandidata za drugi krog žreb.

(3) Če pokrajinski svet na svoji prvi seji ne izvoli predsednika pokrajine, volitve ponovi v 15 dneh. Ponovne volitve se opravijo med kandidatoma, o katerih se je glasovalo na prvi seji pokrajinskega sveta. Predsednik je na ponovnih volitvah izvoljen z večino opredeljenih glasov članov pokrajinskega sveta.

(4) Če tudi ponovne volitve predsednika pokrajine niso uspešne, se šteje, da se je pokrajinski svet razpustil. Predčasne volitve v pokrajinski svet razpiše pokrajinska volilna komisija.

(5) V primeru iz prejšnjega odstavka opravlja do prve seje na predčasnih volitvah izvoljenega pokrajinskega sveta tekoče posle iz pristojnosti predsednika pokrajine najstarejši član pokrajinskega sveta, ki se je razpustil, od prve seje do izvolitve predsednika pokrajine pa najstarejši član novoizvoljenega pokrajinskega sveta.

## **26. člen** **(pristojnosti predsednika pokrajine)**

(1) Predsednik pokrajine predstavlja in zastopa pokrajino.

(2) Predsednik pokrajine je izvršilni organ pokrajinskega sveta, predstavlja pokrajinski svet ter sklicuje in vodi njegove seje.

(3) Predsednik pokrajine predlaga pokrajinskemu svetu proračun pokrajine in zaključni račun proračuna, predpise in druge akte iz pristojnosti pokrajinskega sveta ter skrbi za izvajanje odločitev pokrajinskega sveta.

(4) Predsednik pokrajine podpisuje akte pokrajinskega sveta, skrbi za objavo statuta, odlokov, drugih predpisov in splošnih aktov pokrajine.

## **27. člen** **(zadržanje predpisov in odločitev pokrajinskega sveta)**

(1) Predsednik pokrajine zadrži objavo predpisa pokrajine, če meni, da je neustaven ali nezakonit, in predlaga pokrajinskemu svetu, da o njem ponovno odloči. Če pokrajinski svet vztraja pri svoji odločitvi, se predpis objavi, predsednik pokrajine pa lahko vloži pri ustavnem sodišču zahtevo za oceno njegove skladnosti z ustavo in zakonom.

(2) Predsednik pokrajine zadrži izvajanje odločitve pokrajinskega sveta, če meni, da je nezakonita ali je v nasprotju s statutom ali drugim predpisom pokrajine, in o tem obvesti pristojno ministrstvo. Če pokrajinski svet vztraja pri svoji odločitvi, lahko predsednik pokrajine začne postopek pri upravnem sodišču, razen če gre za zadevo, katere urejanje je z zakonom preneseno na pokrajino.

## **28. člen** **(odgovornost predsednika pokrajine)**

(1) Predsednik pokrajine je za opravljanje svoje funkcije odgovoren pokrajinskemu svetu.

(2) Predsednik pokrajine je za zakonito, primerno in strokovno izvajanje prenesenih nalog iz državne pristojnosti odgovoren vladi.



(3) Predsednik pokrajine letno poroča pokrajinskemu svetu o svojem delu in delu pokrajinske uprave ter vladi o delu pokrajinske uprave pri opravljanju prenesenih nalog iz državne pristojnosti.

## **29. člen**

### **(razrešitev predsednika pokrajine)**

(1) Pokrajinski svet lahko na predlog tretjine svojih članov z večino glasov vseh svojih članov razreši predsednika, če hkrati na isti seji izvoli novega predsednika pokrajine.

(2) Z razrešitvijo predsedniku ne preneha mandat člana pokrajinskega sveta.

(3) Če je predsednik pokrajine razrešen, mora podpredsednik pokrajine ponuditi novemu predsedniku pokrajine svoj odstop.

## **30. člen**

### **(podpredsednik pokrajine)**

(1) Pokrajinski svet izmed članov pokrajinskega sveta na predlog predsednika pokrajine izvoli enega ali več podpredsednikov pokrajine.

(2) Podpredsednik pokrajine je za opravljanje svoje funkcije odgovoren predsedniku pokrajine in pokrajinskemu svetu.

(3) Pokrajinski svet lahko na predlog predsednika pokrajine ali četrte tretjine svojih članov podpredsednika pokrajine razreši. Razrešenemu podpredsedniku ne preneha mandat člana pokrajinskega sveta.

## **31. člen**

### **(pristojnosti podpredsednika pokrajine)**

(1) Podpredsednik pokrajine pomaga predsedniku pokrajine pri njegovem delu in opravlja posamezne naloge iz njegove pristojnosti, za katere ga predsednik pokrajine pooblasti.

(2) Podpredsednik pokrajine, ki ga določi predsednik pokrajine, nadomešča predsednika pokrajine ob njegovi odsotnosti ali zadržanosti. Med nadomeščanjem opravlja podpredsednik tekoče naloge iz pristojnosti predsednika, izvršuje proračun pokrajine in zastopa pokrajino na podlagi in v okviru pooblastila predsednika pokrajine, ne more pa pokrajinskemu svetu predlagati proračuna pokrajine, zaključnega računa proračuna ter predpisov iz pristojnosti predsednika pokrajine.

(3) Kadar nastopijo razlogi, da tako predsednik pokrajine kot podpredsednik pokrajine ne moreta opravljati svoje funkcije, nadomešča predsednika pokrajine član pokrajinskega sveta, ki ga določi pokrajinski svet.

**32. člen**  
**(pokrajinski funkcionarji)**

Pokrajinske funkcionarke oziroma funkcionarji (v nadaljnjem besedilu: pokrajinski funkcionar) so člani pokrajinskega sveta, predsednik pokrajine in podpredsednik pokrajine.

**33. člen**  
**(opravljanje funkcije člana pokrajinskega sveta)**

- (1) Člani pokrajinskega sveta opravljajo funkcijo nepoklicno.
- (2) Opravljanje funkcije člana pokrajinskega sveta ni združljivo z delom v pokrajinski upravi, z državnimi funkcijami v vladi in ministrstvih ter funkcijo župana.
- (3) Za predčasno prenehanje mandata člana pokrajinskega sveta se uporabljajo določbe zakona, ki ureja lokalno samoupravo, o predčasnem prenehanju mandata člana občinskega sveta.

**34. člen**  
**(opravljanje funkcije predsednika pokrajine)**

- (1) Predsednik pokrajine opravlja funkcijo poklicno.
- (2) Opravljanje funkcije predsednika pokrajine ni združljivo z delom v državni, pokrajinski in občinski upravi, z državnimi funkcijami ter funkcijama župana in podžupana.
- (3) Za predčasno prenehanje mandata predsednika pokrajine se uporabljajo določbe zakona, ki ureja lokalno samoupravo, o predčasnem prenehanju mandata župana.

**35. člen**  
**(opravljanje funkcije podpredsednika pokrajine)**

- (1) Pokrajinski svet lahko na predlog predsednika pokrajine odloči, da en ali več podpredsednikov pokrajine opravlja svojo funkcijo poklicno.
- (2) Če podpredsednik pokrajine opravlja funkcijo poklicno, se za nezdržljivost njegove funkcije uporablja drugi odstavek prejšnjega člena.
- (3) Za predčasno prenehanje mandata podpredsednika pokrajine se uporabljajo določbe zakona, ki ureja lokalno samoupravo, o predčasnem prenehanju mandata podžupana.

**36. člen**  
**(plačilo za opravljanje funkcije člana pokrajinskega sveta)**

- (1) Plačilo za opravljanje funkcije člana pokrajinskega sveta je sejnina za udeležbo na seji pokrajinskega sveta in seji delovnega telesa. Višino sejin določi pokrajinski svet.
- (2) Člani delovnih teles pokrajinskega sveta, ki niso člani pokrajinskega sveta, imajo pravico do sejnine za udeležbo na seji delovnega telesa.

(3) Letni znesek sejin posameznega člana pokrajinskega sveta ne sme presegati deset odstotkov letne plače predsednika pokrajine.

**37. člen**  
**(način določanja plače poklicnih funkcionarjev)**

Plače poklicnih pokrajinskih funkcionarjev določi državni zbor z odlokom v skladu z zakonom, ki ureja sistem plač v javnem sektorju.

**IV. SODELOVANJE PREBIVALCEV PRI ODLOČANJU**

**38. člen**  
**(vrste sodelovanja)**

- (1) Pokrajinski organi morajo obveščati prebivalce o vprašanih javnih zadev iz pristojnosti pokrajine.
- (2) Prebivalci imajo pravico izražati mnenje o vseh vprašanih iz prejšnjega odstavka tega člena.
- (3) Neposredni obliki sodelovanja prebivalcev pri odločanju v pokrajini sta referendum in ljudska iniciativa.
- (4) Prebivalci lahko pri urejanju javnih zadev iz pristojnosti pokrajine sodelujejo tudi na druge načine. Sodelovanje prebivalcev natančneje določi pokrajina s predpisom.

**39. člen**  
**(naknadni referendum)**

- (1) Prebivalci pokrajine lahko odločajo na referendumu o vprašanih, ki so vsebina predpisov pokrajine, razen o proračunu in zaključnem računu pokrajine ter o predpisih pokrajine, s katerimi se v skladu z zakonom predpisujejo pokrajinski davki in druge dajatve. Referendum se opravi kot naknadni referendum, na katerem prebivalci potrdijo ali zavrnejo sprejeti predpis pokrajine ali njegove posamezne določbe.
- (2) Pokrajinski svet lahko razpiše referendum iz prejšnjega odstavka na predlog predsednika pokrajine ali najmanj tretjine članov pokrajinskega sveta.
- (3) Pokrajinski svet mora razpisati referendum iz prvega odstavka tega člena, če to zahteva najmanj pet odstotkov volivk in volivcev v pokrajini (v nadaljnjem besedilu: volivec).
- (4) Če s tem zakonom ni drugače določeno, se za vložitev predloga za razpis naknadnega referenduma, postopek s pobudo volivcem za vložitev zahteve za razpis naknadnega referenduma, vložitev zahteve, odločanje o razpisu in akt o razpisu ter postopek za izvedbo naknadnega referenduma uporablja zakon, ki ureja lokalno samoupravo.

**40. člen**  
**(posledice naknadnega referenduma)**

- (1) Predsednik pokrajine zadrži objavo predpisa iz prvega odstavka prejšnjega člena do odločitve o razpisu naknadnega referenduma oziroma do odločitve volivcev na referendumu.
- (2) Če je predpis iz prejšnjega odstavka na referendumu potrjen, ga predsednik pokrajine objavi skupaj z izidom referenduma.
- (3) Odločitev volivcev na naknadnem referendumu zavezuje pokrajinski svet do konca njegovega mandata.

**41. člen**  
**(posvetovalni referendum)**

- (1) Pokrajinski svet lahko pred odločanjem o posameznih vprašanjih iz svoje pristojnosti razpiše posvetovalni referendum.
- (2) Posvetovalni referendum se razpiše za vso pokrajino ali za njen del.
- (3) Za razpis in izvedbo posvetovalnega referenduma se uporablja zakon, ki ureja lokalno samoupravo.
- (4) Odločitev volivcev na posvetovalnem referendumu pokrajinskih organov ne zavezuje.

**42. člen**  
**(izvedba ljudske iniciative)**

- (1) Najmanj pet odstotkov volivcev v pokrajini lahko zahteva sprejetje ali spremembo odločitve iz pristojnosti pokrajinskega sveta ali predsednika pokrajine.
- (2) Za pobudo volivcem za vložitev zahteve iz prejšnjega odstavka in postopek s pobudo se uporablja zakon, ki ureja lokalno samoupravo.
- (3) Organ, na katerega je naslovljena zahteva iz prvega odstavka tega člena, mora o zahtevi odločiti najpozneje v treh mesecih.

**V. POKRAJINSKA UPRAVA**

**43. člen**  
**(naloge pokrajinske uprave)**

- (1) Pokrajinska uprava opravlja upravne, strokovne, pospeševalne in razvojne naloge ter naloge v zvezi z zagotavljanjem javnih služb iz pokrajinske pristojnosti.
- (2) Za opravljanje posameznih upravnih nalog iz izvirne pristojnosti pokrajine lahko pokrajinski svet z odlokom podeli javno pooblastilo ali ustanovi osebo javnega prava za izvajanje javnih pooblastil, določenih z odlokom. Za podelitev javnega pooblastila se uporablja zakon, ki ureja lokalno samoupravo.

(3) Za izvajanje javnih služb iz svoje pristojnosti lahko pokrajina v skladu z zakonom ustanovi pravno osebo javnega prava, podeli koncesijo ali sklene pogodbo s pravno osebo zasebnega prava, v katero je vložila javna sredstva, da se zagotovi izvajanje javne službe.

#### **44. člen** **(pokrajinski upravni organi)**

(1) Pokrajinsko upravo sestavljajo pokrajinski upravni organi, ki jih ustanovi pokrajinski svet z odlokom, s katerim ustanovi pokrajinsko upravo in določi njeno delovno področje. Notranjo organizacijo pokrajinskih upravnih organov in sistemizacijo delovnih mest v njih določi predsednik pokrajine.

(2) Pokrajinski upravni organi delujejo samostojno v skladu z zakoni in drugimi predpisi ter na njihovi podlagi.

#### **45. člen** **(nadzor nad delom pokrajinske uprave)**

(1) Delo pokrajinske uprave usmerja in nadzoruje predsednik pokrajine, ki je predstojnik pokrajinske uprave.

(2) Predsednik pokrajine odgovarja za delo pokrajinske uprave pokrajinskemu svetu.

(3) Pokrajinski upravni organ mora ravnati v skladu s smernicami in navodili predsednika pokrajine.

#### **46. člen** **(direktor pokrajinske uprave)**

(1) Pokrajinsko upravo vodi direktor pokrajinske uprave.

(2) Direktorja pokrajinske uprave imenuje in razrešuje predsednik pokrajine.

(3) Za imenovanje in razrešitev direktorja pokrajinske uprave in njegov položaj se uporabljajo predpisi, ki urejajo delovna razmerja in položaj javnih uslužbencev.

#### **47. člen** **(odgovornost direktorja pokrajinske uprave)**

(1) Direktor pokrajinske uprave odgovarja za delo pokrajinske uprave predsedniku pokrajine.

(2) Pokrajinski svet obravnava poročilo o delu pokrajinske uprave enkrat letno.

#### **48. člen** **(vodenje upravnih organov)**

(1) Pokrajinske upravne organe vodijo načelniki, ki so uradniki na položaju v skladu z zakonom, ki ureja položaj javnih uslužbencev.

(2) Načelnika pokrajinskega upravnega organa imenuje predsednik pokrajine.

**49. člen**  
**(odgovornost načelnika pokrajinskega upravnega organa)**

- (1) Načelnik pokrajinskega upravnega organa mora ravnati v skladu z usmeritvami, obveznimi navodili in nalogi direktorja pokrajinske uprave ter mu redno poročati o opravljanju nalog organa in vseh pomembnejših vprašanjih.
- (2) Načelnik pokrajinskega upravnega organa, ki opravlja prenesene državne naloge, mora ravnati v skladu z obveznimi navodili in nalogi ministra, pristojnega za področje, na katero spadajo naloge pokrajinskega upravnega organa, ki ga vodi.
- (3) Načelnik pokrajinskega upravnega organa odgovarja za svoje delo in delo organa, ki ga vodi, predsedniku pokrajine.

**50. člen**  
**(spor o pristojnosti upravnih organov)**

O sporih o pristojnosti med pokrajinskimi upravnimi organi odloča predsednik pokrajine.

**51. člen**  
**(odločanje o upravnih zadevah )**

- (1) Pokrajinski upravni organi odločajo s posamičnimi upravnimi akti o upravnih zadevah iz izvirne pokrajinske pristojnosti in upravnih zadevah iz prenesene državne pristojnosti.
- (2) O pritožbah zoper posamične upravne akte pokrajinskih upravnih organov in nosilcev pokrajinskih javnih pooblastil, izdane v okviru izvirne pokrajinske pristojnosti, odloča predsednik pokrajine.
- (3) O pritožbah zoper posamične upravne akte pokrajinskih upravnih organov in nosilcev pokrajinskih javnih pooblastil o upravnih stvareh iz prenesene državne pristojnosti, odločajo stvarno pristojna ministrstva.

**52. člen**  
**(izločitev pri odločanju)**

- (1) O izločitvi načelnika in pooblaščenih uradnih oseb pokrajinskega upravnega organa ali nosilca javnih pooblastil odloča direktor pokrajinske uprave, ki v primeru izločitve o zadevi tudi odloči.
- (2) O izločitvi direktorja pokrajinske uprave odloča predsednik pokrajine, ki v primeru izločitve o zadevi tudi odloči.

**53. člen**  
**(nadzorstvo nad izvajanjem predpisov)**

- (1) Pokrajinska uprava opravlja nadzor nad izvajanjem predpisov, s katerimi pokrajina ureja zadeve iz svoje pristojnosti.

- (2) Za opravljanje nadzora iz prejšnjega odstavka se ustanovi pokrajinska inšpekcija, ki je pokrajinski prekrškovni organ.
- (3) Pokrajinska inšpekcija opravlja tudi prenesene naloge inšpekcijskega nadzora iz državne pristojnosti.
- (4) Inšpekcijski nadzor neposredno opravljajo pokrajinske inšpektorice oziroma inšpektorji.
- (5) Za določitev pogojev za opravljanje inšpekcijskega nadzora, pooblastila, dolžnosti in odgovornosti pokrajinskih inšpektorjev se uporablja zakon, ki ureja inšpekcijski nadzor.

## **VI. PREMOŽENJE IN FINANCIRANJE**

### **54. člen (premoženje pokrajine)**

- (1) Premoženje pokrajine sestavljata stvarno in finančno premoženje.
- (2) Pokrajina izkazuje vrednost svojega premoženja s premoženjsko bilanco.
- (3) Za pridobivanje stvarnega in finančnega premoženja pokrajine ter razpolaganje z njim se uporabljajo predpisi, ki urejajo pridobivanje stvarnega in finančnega premoženja države in samoupravnih lokalnih skupnosti ter razpolaganje s tem premoženjem.

### **55. člen (financiranje pokrajine)**

Financiranje pokrajine določa zakon.

### **56. člen (proračun pokrajine)**

- (1) Prihodki ali prejemki in odhodki ali izdatki za posamezne namene financiranja javne porabe morajo biti zajeti v proračunu pokrajine, oblikovanem v skladu z zakonom.
- (2) Proračun in zaključni račun proračuna pokrajine ter druge z zakonom določene proračunske dokumente sprejme pokrajinski svet na predlog predsednika pokrajine.
- (3) Za izvrševanje proračuna pokrajine je odgovoren predsednik pokrajine.
- (4) Postopek sprejemanja proračuna pokrajine in zaključnega računa proračuna določa poslovnik pokrajinskega sveta.

### **57. člen (nadzor računskega sodišča)**

Nadzor nad proračunom pokrajine in vso javno porabo pokrajine opravlja Računsko sodišče Republike Slovenije.

## **VII. STATUT POKRAJINE**

### **58. člen (statut pokrajine)**

- (1) S statutom pokrajine se na podlagi zakona podrobneje določijo organizacija in delovanje pokrajine, oblikovanje in pristojnosti ter organizacija dela njenih organov, uresničevanje pravice prebivalcev pokrajine do obveščenosti ter način njihovega sodelovanja pri sprejemanju odločitev, razmerja med pokrajino in občinami ter druga vprašanja skupnega pomena.
- (2) S statutom pokrajine se v skladu z zakonom določijo predpisi, ki jih ni mogoče sprejeti, če predhodno ni bilo organizirano posvetovanje s prebivalci.
- (3) S statutom pokrajine se lahko določijo zadeve iz pristojnosti pokrajinskega sveta, za katere je treba pridobiti predhodno mnenje občin.
- (4) Statut sprejme pokrajinski svet z dvotretjinsko večino glasov vseh članov.

## **VIII. SODELOVANJE POKRAJINE Z OBČINAMI, POKRAJINAMI IN DRŽAVNIMI ORGANI**

### **59. člen (sodelovanje pokrajine z občinami)**

- (1) Organi pokrajine sodelujejo z občinskimi organi v skladu z zakonom na način, kot ga določata statut pokrajine in poslovnik pokrajinskega sveta.
- (2) Občinski organi imajo pravico biti obveščeni o delu organov pokrajine.

### **60. člen (medsebojno sodelovanje pokrajin)**

- (1) Pokrajina sodeluje z drugimi pokrajinami in sklepa z njimi sporazume o sodelovanju za doseganje ciljev, ki so v skupnem interesu.
- (2) Pokrajine na območju kohezijske regije morajo med seboj sodelovati zlasti pri uresničevanju razvojnih nalog.
- (3) Za medsebojno sodelovanje lahko pokrajine oblikujejo usklajevalna in posvetovalna delovna telesa.

### **61. člen (mednarodno sodelovanje pokrajin)**

Pokrajina sodeluje z regijami drugih držav v različnih oblikah čezmejnega sodelovanja v skladu z zunanje-političnimi usmeritvami države ali mednarodnimi pogodbami.



**62. člen**  
**(sodelovanje pokrajine z državnimi organi)**

- (1) Pokrajina sodeluje z državnimi organi pri načrtovanju in odločanju o vseh zadevah iz državne pristojnosti, ki se neposredno nanašajo na njene pristojnosti in financiranje.
- (2) Sodelovanje pokrajine pri zadevah iz prejšnjega odstavka tega člena morajo državni organi zagotoviti pravočasno in na primeren način.
- (3) Sodelovanje iz prejšnjega odstavka se zagotavlja neposredno s pokrajinami, kadar se zadeva nanaša na eno ali več pokrajin in z združenjem pokrajin, če gre za zadevo, ki se nanaša na vse pokrajine.

**63. člen**  
**(združenje pokrajin)**

- (1) Pokrajine so združene v Združenje pokrajin Slovenije (v nadaljnjem besedilu: združenje).
- (2) Združenje predstavlja interese svojih članic pred državnimi organi, kadar ti oblikujejo ali sprejemajo zakone ali druge predpise, s katerimi se določajo naloge pokrajin in financiranje pokrajin ali se kako drugače posega v njihove koristi.
- (3) Združenje zastopa interese pokrajin v mednarodnem sodelovanju, voli člane delegacije Republike Slovenije v Odboru regij Evropske unije ter delegaciji zagotavlja strokovno, tehnično in administrativno pomoč.
- (4) Združenje ima svoj statut. Objavi ga v Uradnem listu Republike Slovenije.
- (5) Združenje je pravna oseba javnega prava. Pravno osebnost pridobi z dnem objave statuta.

**IX. SPREMEMBA OBMOČJA, IMENA IN SEDEŽA POKRAJINE**

**64. člen**  
**(posebnosti zakonodajnega postopka)**

- (1) Območje, ime in sedež pokrajine, določeni z zakonom o ustanovitvi pokrajine, se lahko spremenijo z zakonom, ki ga sprejme državni zbor z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslank oziroma poslancev.
- (2) Državni zbor začne postopek za sprejem zakona iz prejšnjega odstavka tega člena na podlagi predloga z ustavo določenega predlagatelja zakona, ali na podlagi predloga pokrajinskega sveta.
- (3) Pred prvo obravnavo zakona iz prvega odstavka tega člena mora državni zbor pridobiti mnenja občinskih svetov občin z območja pokrajine, ki jih predlog za spremembo zadeva.

**65. člen**  
**(predhodni referendum)**

(1) Državni zbor lahko na območju pokrajine, katere območje naj bi se spremenilo, razpiše referendum, s katerim se ugotovi volja prebivalcev.

(2) Za razpis in izvedbo referenduma iz prejšnjega odstavka se uporabljajo določbe zakona, ki ureja lokalno samoupravo o referendumu za spremembo območja občine.

**X. PREHODNE IN KONČNE DOLOČBE**

**66. člen**  
**(prenos pristojnosti na pokrajine)**

(1) Prenos pristojnosti na pokrajine na področjih iz 12., 13. in 14. člena tega zakona se izvede najpozneje do 31. decembra 2007 z uskladitvijo zakonov, ki urejajo zadeve na teh področjih, s tem zakonom.

(2) Če uskladitev iz prejšnjega odstavka ni opravljena, se prenos pristojnosti izvede s posebnim zakonom, ki začne veljati 1. januarja 2009.

(3) Z zakoni iz prvega in drugega odstavka tega člena se določijo ustanoviteljske pravice in pravice iz naslova lastnine v osebah javnega prava, ustanovljenih za izvajanje nalog iz 12., 13. in 14. člena tega zakona, ki se s 1. januarjem 2009 prenesejo v pristojnost pokrajin.

(4) Pokrajine s 1. januarjem 2009 vstopijo v koncesijske in druge pogodbe, sklenjene za izvajanje javnih služb, opravljanje nalog v javno korist, posebne pravice na javnem dobru ter izkoriščanje naravnega bogastva iz pokrajinske pristojnosti.

**67. člen**  
**(zagotovitev pogojev za začetek dela pokrajin)**

(1) Vlada z uredbo določi ukrepe za zagotovitev kadrovskih, prostorskih in drugih pogojev za začetek delovanja pokrajin.

(2) Na podlagi uredbe iz prejšnjega odstavka se zagotovita izvedba postopkov konstituiranja pokrajin in začasno opravljanje upravnih nalog iz pristojnosti pokrajin.

**68. člen**  
**(konstituiranje pokrajin)**

Konstituiranje pokrajin po prvih volitvah v pokrajinske svete se opravi v skladu z zakonom, ki ureja postopek za ustanovitev pokrajin.

**69. člen**  
**(prehod javnih uslužbencev)**

(1) Javni uslužbenci, zaposleni v organih državne uprave, ki so do začetka dela pokrajin opravljali naloge, ki so prešle v pristojnost pokrajin, preidejo na delo v pokrajinske uprave na

podlagi sporazuma med predsednikom pokrajine in ministri, ki uresničujejo pravice delodajalca, najpozneje v 60 dneh po sprejetju odloka o ustanovitvi pokrajinske uprave.

(2) Javni uslužbenci, zaposleni v občinskih upravah občin z območja pokrajine, ki so do začetka dela pokrajini opravljali naloge, ki so prešle v pristojnost pokrajini, preidejo na delo v pokrajinsko upravo na podlagi sporazuma med predsednikom pokrajine in župani, ki uresničujejo pravice delodajalca, najpozneje v 60 dneh po sprejetju predpisa iz tretjega odstavka 12. člena tega zakona.

(3) Prehod javnih uslužbencev se opravi v skladu s predpisi, ki urejajo delovna razmerja in položaj javnih uslužbencev.

#### **70. člen** **(prostori za delovanje pokrajine)**

(1) Poslovni prostori, ki so potrebni za delovanje pokrajine in so v lasti države, se prenesejo v last pokrajine.

(2) Če ni na razpolago ustreznih poslovnih prostorov v lasti države, zagotovi prostore občina, na območju katere je sedež pokrajine. Če občina soglaša, se prostori za plačilo prenesejo v last pokrajini. Sredstva za plačilo se zagotovijo v državnem proračunu.

(3) Če so poslovni prostori, ki jih zagotovi občina,časni, sklenejo vlada, občina in pokrajina pogodbo o uporabi prostorov, v kateri določijo rok uporabe ter nadomestilo za uporabo in stroške.

#### **71. člen** **(začasno financiranje pokrajine)**

Do sprejetja pokrajinskega proračuna se delovanje pokrajine financira iz državnega proračuna v višini, določeni z zakonom, ki ureja izvrševanje državnega proračuna in v skladu z zakonom, ki ureja financiranje pokrajini.

#### **72. člen** **(razveljavitev predpisov)**

Z dnem uveljavitve tega zakona prenehajo veljati drugi in tretji odstavek 3. člena, 23., 72., 73., 74., 75., 76., 77., 78., 79., 80., 81., 82., 83., 84., 85. in 87. člen Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 72/93, 6/94 – odl. US, 45/94 – odl. US, 57/94, 14/95, 20/95 – odl. US, 63/95 – ORZLS19, 9/96 – odl. US, 44/96 – odl. US, 26/97, 70/97, 10/98, 68/98 – odl. US, 74/98, 59/99 – odl. US, 70/00, 87/01 – Zsam-1, 51/02, 108/03 – odl. US, 72/05 in 100/05 – uradno prečiščeno besedilo).

#### **73. člen** **(uveljavitev zakona)**

Ta zakon začne veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

## Priloga B: Dopis Ministrstva za lokalno samoupravo in regionalni razvoj



REPUBLIKA SLOVENIJA

### *Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko*

*Kabinet ministra,  
Odnosi z javnostmi*

*Kotnikova 28, 1000 Ljubljana  
Tel.: (01) 3083-178, Fax: (01) 478-36-19*

Ljubljana, 29.01.2006

**Matej Tonin**  
**matej.tonin@siol.net**

#### **ZADEVA: časovni načrt sprejemanja pokrajinske zakonodaje**

Spoštovani gospod Tonin!

Pošiljamo vam časovni načrt sprejemanja pokrajinske zakonodaje.

#### **ZAKONODAJA IN DRUGE AKTIVNOSTI TER ČASOVNI OKVIR VZPOSTAVITVE POKRAJINSKE RAVNI**

Za uvedbo pokrajin je v naslednjih dveh letih treba sprejeti vrsto zakonov in drugih predpisov ter opraviti druge aktivnosti, izmed katerih izpostavljam:

##### **2007**

1. ZAKON O POKRAJINAH
2. ZAKON O FINANCIRANJU POKRAJIN
3. ZAKON O POSTOPKU ZA USTANOVITEV POKRAJIN
4. ZAKON O VOLITVAH V POKRAJINAH
5. Predlog Vlade Republike Slovenije o območjih, imenih in sedežih pokrajin
6. ZAKON O USTANOVITVI POKRAJIN
7. ZAKON O VOLILNIH ENOTAH ZA PRVE VOLITVE V POKRAJINAH
8. Uredba o vrsti stroškov, ki se upoštevajo za izračun primerne obsega sredstev za financiranje nalog pokrajine in metodologiji za izračun povprečnine
9. Uredba o ukrepih za zagotovitev kadrovske, prostorske, informacijske in materialne pogojev za izvedbo postopkov konstituiranja pokrajinskih organov in začasno pokrajinsko upravo
10. SPREMEMBE IN DOPOLNITVE PODROČNIH ZAKONOV (uskladitev z določbami Zakona o pokrajinah, ki urejajo naloge iz pristojnosti pokrajin)

11. ZAKON O PRENOSU NALOG V PRISTOJNOST POKRAJIN (s katerim se opravi uskladitev področne zakonodaje z Zakonom o pokrajinah, če to ni storjeno s spremembami in dopolnitvami področne zakonodaje do 31. decembra 2007)

## 2008

1. VOLITVE v pokrajinske svete (istočasno kot državnozbornske volitve)
2. Konstituiranje pokrajinskih svetov in volitve predsednikov pokrajinskih svetov (predsednikov pokrajin)
3. DRŽAVNI PRORAČUN 2009 –sredstva sofinanciranja projektov in programov pokrajin, finančna izravnava
4. ZAKON O IZVRŠEVANJU DRŽAVNEGA PRORAČUNA 2009 – začasno financiranje pokrajin do sprejemov proračunov, določitev obsega lastnih virov financiranja

### 1. 1. 2009 - ZAČETEK DELA POKRAJIN

#### Pokrajinski predpisi, ki morajo biti sprejeti v I. 2009

1. STATUT POKRAJINE
2. PRORAČUN POKRAJINE
3. ODLOK O USTANOVITVI POKRAJINSKE UPRAVE IN DELOVNEM PODROČJU POKRAJINSKIH UPRAVNIH ORGANOV
4. AKT O NOTRANJI ORGANIZACIJI IN SISTEMIZACIJI POKRAJINSKIH UPRAVNIH ORGANOV

Prijazen pozdrav,  
Kabinet ministra

---

Vprašanje:

- Zanima me, kje se da dobiti časovni načrt za sprejemanje potrebne zakonodaje, ki bo privedla do pokrajin.

## **Priloga C: Intervju z ministrom za lokalno samoupravo in regionalno politiko dr. Ivanom Žagarjem**

V sredo, 7.2.2007, sem v preddverju Cankarjevega doma opravil »intervju« (bolje rečeno sproščen pogovor) z ministrom za lokalno samoupravo in regionalno politiko dr. Ivanom Žagarjem. Dr. Ivan Žagar je bil leta 1994 izvoljen za župana občine Slovenska Bistrica, od polnopravnega članstva Slovenije v EU pa je bil tudi nadomestni član v odboru regij v EU.<sup>31</sup>

### **Kolikšno je najbolj verjetno število pokrajin?**

Kot kažejo trenutne razprave z različnimi poslanskimi skupinami, naj bi bila številka 14, tista številka, s katero bi lahko oblikovali relativno široko soglasje glede števila pokrajin.

### **Če bi bila dokončna odločitev o številu pokrajin vaša, za kolikšno število pokrajin bi se odločili?**

Sam podpiram teritorialno večje pokrajine, kar pomeni manjše število pokrajin. Sam se zavzemam za 9 pokrajin.

### **Kakšen bo ključen kriterij, na podlagi česar bo določeno končno število pokrajin? Bo to popolnoma političen kriterij, s katerim bo mogoče pridobiti 60 poslanskih glasov, ali bo upoštevano tudi mnenje stroke?**

Če želimo izpeljati proces regionalizacije, bomo morali pridobiti 60 poslanskih glasov.

### **Je pri določanju števila pokrajin politično soglasje ključno?**

Absolutno!

### **Kakšen bo status Mestne občine Ljubljana?**

To je še stvar razprave, bomo videli, kaj bo pokazala razprava.

### **S kakšnimi ukrepi se lahko prepreči povečanje javne porabe ob konstituiranju pokrajin in ustanovitvi pokrajinskih uprav?**

S prezaposlitvijo državnih uslužbencev v pokrajinsko upravo. Vsi državni uslužbenci, ki danes opravljajo naloge, ki bodo prešle pod pristojnost pokrajine, bodo prezaposleni v pokrajinsko upravo. S tem ne bomo spodbudili novega zaposlovanja v javni upravi, ampak zgolj prerazporedili javno porabo.

### **Ali ste vi naklonjeni enotirnemu ali dvotirnemu upravnemu sistemu?**

Sam se zagotovo zavzemam za enotirni upravni sistem.

### **Zakaj Ministrstvo za javno upravo vztraja na dvotirnem upravnem sistemu?**

Dolga zgodba, ki jo bova obdelala drugič.

### **Ali pokrajine lahko pospešijo gospodarski razvoj Slovenije? Kako?**

Če ne bi verjel v to, se ne bi zavzemal za regionalizacijo Slovenije. To je tudi tema, za najin drugi razgovor.

---

<sup>31</sup> Deset minutni pogovor z ministrom sem spravljal v obliko intervjuja. Je pa minister že na predvečer državnega praznika izrazil željo, da bi se o zaključkih moje diplomske naloge ponovno malce pogovorila. S strani kabineta sem tako dobil datum za razgovor z ministrom (8. marec 2007, ob 11.00).

## **Priloga Č: Intervju z ministrom za lokalno samoupravo in regionalno politiko dr. Ivanom Žagarjem**

V četrtek, 8.3.2007, sem v prostorih Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko opravil intervju z ministrom za lokalno samoupravo in regionalno politiko dr. Ivanom Žagarjem. Dr. Ivan Žagar je bil leta 1994 izvoljen za župana občine Slovenska Bistrica, od polnopravnega članstva Slovenije v EU pa je bil tudi nadomestni član v odboru regij v EU.

**Najbrž vas ne smem vprašati, če podpirate proces uvajanja pokrajin. Najbrž bi bilo zelo nenavadno, da minister za lokalno samoupravo ne bi podpiral regionalizacije Slovenije?**

/smeh/ Sam definitivno verjamem v regionalizacijo, če pa bi se izkazalo, da regionalizacija ne bi prinesla resnične decentralizacije Slovenije, potem bi takšnemu procesu definitivno nasprotoval.

**Najprej me zanima nekaj povsem tehničnih vprašanj, ki pa so po svoji vsebini izredno pomembna v procesu sprejemanja pokrajinske zakonodaje. Zanima me, kolikšno število pokrajin je politično najbolj verjetno?**

Kar se tiče števila pokrajin je politična realnost 12 statističnih regij, plus dve dodatni pokrajini oblikovani okrog mestne občine Ptuj in okrog mestne občine Velenje. Osebnostno ne bi imel nič proti, če bi jih bilo manj, vendar govorimo o politični realnosti. Absolutno pa sem proti trem, zelo pa bi bil zadovoljen z osmimi ali devetimi pokrajinami, ker mislim, da bi bila to neka optimalna rešitev. Če imamo samo tri pokrajine, potem imate samo Koper, Ljubljano in Maribor, kar pomeni, da nismo naredili ničesar, kajti s tremi pokrajinami ni mogoče zmanjšati regionalnih razlik. Problem je, da dlje, ko se projekt uvajanja pokrajin odmika, večji je pritisk po večjem številu pokrajin. Vsako leto se oblikuje želja po kateri novi pokrajini, zato bi bilo smiselno z regionalizacijo Slovenije pohiteti.

**Kaj bodo pokrajine pomenile za Slovenijo?**

Pokrajine so z vidika skladnejšega regionalnega razvoja nujna. Če pogledate indeks razvojne možnosti po posameznih regijah, seveda brez osrednje Slovenije, le ta znaša 1:2, kar bi se zdelo, da je še na nek način sprejemljivo. Vendar, ko dodate še osrednjo Slovenijo, indeks poskoči na 1:10 do 1:20. Cilj uvajanja pokrajin je zmanjšanje regionalnih razlik. Osnovni pristop pri uvajanju pokrajin je finančna decentralizacija Slovenije, kar pomeni, da se s finančnimi viri selijo tudi pristojnosti in naloge. V praksi bo to pomenilo, da s 5% bruto družbenega produkta ne bi več opravljali iz centra, ampak na nivoju posameznih regionalnih centrov. To ne pomeni zgolj klasične decentralizacije, ampak pomeni tudi pomemben razvojni impulz.

**Se bo slovenska politika uspela poenotiti do te mere, da bo proces uvajanja pokrajin zaključen do začetka leta 2009?**

Politični konsenz je absolutno ključen. V proceduri je pet zakonov; štirje osnovni zakoni, ki so vsebinske narave, in peti zakon, ki govori o številu pokrajin ter o njihovih sedežih in območjih. Zadnji zakon je narejen na podlagi politične realnosti, to je 12 + 2. Tudi ostali štirje zakoni bodo morali biti z vsebinskega vidika sprejemljivi za širok spekter političnih subjektov. Kot zaenkrat kaže, bi bil lahko trenutni predlogi omenjenih petih zakonov, tisti konsenz, ki bi politično vzdržal. Bomo videli!

**Mislite, da se bo lahko Postojna uveljavila kot pokrajinsko središče, glede na to, da je umeščena med dve močni središči: Koper in Ljubljana?**

Mislím, da bistveno lažje kot sedaj. Kar se razvoja tiče, bo bistveno lažje za Notranjsko, če bo ustanovljena pokrajina kot danes, ko imamo dve močni središči, ki vse vlečeta nase.

**V prehodnih določbah Zakona o pokrajinah je navedeno, da naj bi se vsi uslužbenci državne uprave, ki danes upravljajo naloge, ki jih bo kasneje prevzela pokrajina, prezaopslili v pokrajinske uprave. To naj bi bil ključen pogoj, da se ne bi povečala javna uprava in javno trošenje? Mislíte, da je to uresničljivo?**

Absolutno! Večkrat sem že povedal, da je za brzdanje javne porabe pri pokrajinah ključno, da se pristojnosti z državne na pokrajinsko upravo selijo skupaj s finančnimi viri, kot tudi kadrovskimi viri. Pri projektu uvajanja pokrajin je ključna predvsem fiskalna decentralizacija. Torej, v prvi fazi bomo na pokrajinske uprave preselili tiste naloge, ki so regionalnega pomena. To so naloge, ki se danes že opravljajo v Ljubljani, novost bo samo ta, da se bo opravljanje teh nalog preselilo na regionalne centre, zato v prvi fazi ne vidim nekih dodatnih zaposlitev, niti bistvenega povečanja javne porabe. Naslednja faza je stvar lokalne samouprave in lokalne avtonomije, pokrajine se bodo same odločile, če bodo prevzele določene naloge, ki jih danes pomanjkljivo opravljajo občine. Vsekakor pa se ne moremo povsem izogniti stroškom, ki jih bodo povzročile pokrajine. Zagotovo dodatne stroške predstavljajo organi pokrajin, ki jih sedaj nimamo, jih bo pa potrebno financirati. Te stroške ocenjujemo na slabo milijardo bivših tolarjev.

**Kaj pa vprašanje upravnih enot. Če vas prav razumem, se zavzimate za enotirni upravni sistem? Se bodo ministri odpovedali določenim pristojnostim njihovih organizacijskih struktur, boste prepričali ministra za javno upravo, da sedanje upravne enote preidejo pod okrilje pokrajinskih uprav?**

Veste, to je politična odločitev, ki jo bo morala sprejeti najprej vlada, kasneje pa še Državni zbor. Pomembno je, da se pri enotirnem upravnem sistemu, gledano z vidika izvajanja nalog, popolnoma nič ne spremeni. Nadzorstvena funkcija in regulativa je še vedno enaka, ne glede na to ali bo uveljavljen enotirni ali dvotirni upravni sistem. V primeru enotirnega upravnega sistema bi pokrajinske uprave v imenu države opravljale določene državne naloge, kar je po mojem mišljenju pozitivno tako z finančnega kot tudi organizacijskega vidika. Dvotirni upravni sistem bi na dolgi rok zagotovo pomenil dražjo javno upravo.

**S tem (enotirnim upravnim sistemom) se poleg ministra za javno upravo ne strinja tudi načelnik upravne enote, s katerim sem opravil intervju ...**

Logično je, da se načelnik upravne enote ne strinja s tem. Prepričan sem, da so to zgolj osebne težnje posameznika, ki vodi takšno organizacijo, kar je na nek način normalen strah pred izgubo vodstvenega položaja v organizaciji, v primeru reorganizacije uprave.

**Kaj konkretno pomeni enotirni upravni sistem za uslužbence upravnih enot. Bodo fizično premeščeni v druge upravne prostore, na druge lokacije, torej tam, kjer bo locirana pokrajinska uprava?**

Ne, definitivno ne. Pri uvajanju pokrajin smo še posebej pozorni, da se na kakršen koli način ne bi zmanjšala dostopnost do upravnih storitev in kvaliteta le teh. Ta dostopnost in kvaliteta morata ostati isti, ali pa se še celo povečati. To pomeni, da bo večji del uslužbencev fizično lociran na mestih sedanjih upravnih enot, ki pa bodo seveda sodile pod okrilje pokrajinskih uprav. Najbrž se strinjate, da je obseg dela posameznega uslužbenca znotraj upravnih enot različen, določeni uslužbenci so preobremenjeni, določeni imajo kar precej rezerv, zato je nemogoče popolnoma izključiti morebitne prezaopslitve. Do nekaterih prezaopslitev bo gotovo prišlo, ne bo pa to množičen pojav. Morate pa vedeti, da ministrstvo za javno upravo tako ali tako pripravlja reorganizacijo državne uprave tudi na upravne okraje. Pokrajine se tu ponujajo kot odlična možnost!



**Kaj pa političen pritisk? Načelnik upravne enote gospod Novak pravi, da bi enotirnost upravnega sistema povečala možnost političnih pritiskov, kajti danes imajo upravne enote enega političnega šefa, potem pa bi jih imele toliko, kot bi bilo predsednikov pokrajin. Kaj pravite?**

Ah dajte no. Če pristajamo na ta argument, potem pristajamo na to, da Slovenija ni pravna država. Upravne enote morajo danes delovati na podlagi ustave in zakonov, prav tako pa bodo morale delovati na podlagi ustave in zakonov, če bodo vključene pod okrilje pokrajinskih enot. To so smešni argumenti proti enotirnosti! Če politični pritiski predsednika pokrajine ne bodo znotraj uzakonjenih pristojnosti, bo moral takšen predsednik pokrajine odgovarjati pred sodiščem. Ne smete pa pozabiti, da imajo že danes načelniki upravnih enot več kot deset političnih šefov, saj je vendarle za vsako posamezno področje pristojen določen minister. Očitki, glede možnosti povečanja političnih pritiskov zaradi uvedbe enotirnega upravnega sistema, so popolnoma neupravičeni. Še celo priporočila Evropskega sveta gredo v smeri enotirnega upravnega sistema.

**Kaj bodo pokrajine pomenile za občine? Bodo pokrajine proces nenehne delitve še dodatno pospešile ali ga bodo zaustavile?**

Pokrajine ne bodo odvzele občinam nobenih pristojnosti, pokrajine ne bodo občinam odvzele nobenih finančnih sredstev. Celotno sodelovanje med pokrajinami in občinami bo baziralo na prostovoljnosti. Kar pa se tiče procesa delitve občin, naj povem, da Vlada Republike Slovenije definitivno nima namena pospeševati tega procesa niti ga ne namerava spodbujati. Moje mnenje je, da se ta proces počasi umirja. Ključni problem delitve občin je, problem vodenja občin. Če je občina vodena slabo, potem se najbrž pojavljajo številnejše pobude po razdelitvi občine. Danes je Slovenija zaradi slabega vodenja občin razdeljena popolnoma nekonsistentno. Ob tem velja omeniti še, da pokrajine za občine predstavljajo največjo nevarnost pri vprašanju »pokrajinskega centralizma«. Na to izredno pazimo pri pripravi zakonodaje, tako je bil svet občin ustanovljen prav z namenom, da bi preprečeval »pokrajinski centralizem«.

**Nekateri vladni poslanci nasprotujejo uvajanju pokrajin, saj bi, po njihovem mnenju, regionalne razvojne probleme lahko učinkovito reševale občine, seveda ob nekoliko večjih pristojnostih in tudi večjih finančnih sredstvih ...**

Mislím, da o tem ni potrebno zgubljeti besed, praksa je pokazala vse. Občine niso sposobne zaustaviti poglobljanja regionalnih razlik, zato smo se odločili za projekt pokrajin. Če tudi bi želeli odpraviti regionalne razlike s pomočjo občin, tako, da bi jim povečali pristojnosti in sredstva, to praktično ne bi bilo izvedljivo, saj so nekatere občine kadrovske, kot tudi geografsko prešibke, da bi lahko naredile kaj takega.

**Mislíte, da lahko pokrajine pospešijo gospodarski razvoj Slovenije?**

Če v to ne bi verjel, ta projekt najbrž ne bi podprl. Prepričan sem, da bodo pokrajine za Slovenijo pomenile določen razvojni impulz, ki bo prispeval k hitrejšemu gospodarskemu razvoju. Pokrajine bodo imele tudi svoj proračun, katerega del bodo lahko namenile za investicije v najrazličnejše stvari. Od vodstva pokrajin pa bo odvisno ali bodo te investicije takšne, da bodo dejansko pospešile gospodarski razvoj pokrajine. Poleg finančnih potencialov bodo pokrajine pritegnile tudi nove človeške vire, ki danes odhajajo iz določene regije. Če vse to povežete skupaj, je lahko to zmagovalna kombinacija.

**Hvala za pogovor!**

## **Priloga D: Intervju s poslancem in županom Rogatca Martinom Mikoličem**

**V četrtek, 15.2.2007, sem v prostorih Državnega zbora opravil intervju s poslancem Nove Slovenije in županom občine Rogatec Martinom Mikoličem. Martin Mikolič je član odbora Državnega zbora za lokalno samoupravo in regionalni razvoj.**

### **Zanima me, če podpirate uvedbo pokrajin v Sloveniji?**

Povedati moram, da načeloma uvedbo pokrajin podpiram, sem pa do tega procesa nekoliko zadržan. Ali drugače povedano, tako kot moja stranka Nova Slovenija, na ta proces gledam z nekoliko nezaupanja. Sem tudi že 12 let župan in vem, da bi na določenih področjih potrebovali drug nivo lokalne samouprave. Sprememba ustave je omogočila, da bo Državni zbor ustanovil pokrajine na področju celotne Slovenije. Če se bomo projekta uvajanja pokrajin lotili jasno in odgovorno ter jasno določili naloge pokrajin in njihove finančne vire, potem bi lahko pokrajine pomenile tudi kaj pozitivnega.

### **Kaj pomeni predlog Zakona o pokrajinah za občine?**

Predlog Zakona o pokrajinah slovenskim občinam ne odvzema pristojnosti, niti jim ne odvzema finančnih sredstev. Vse stvari, ki jih bodo občine morebiti prenesle na pokrajine, bodo le te to storile prostovoljno.

### **Katere so naloge ali katere bi bile lahko naloge, ki jih občine zaradi svoje majhnosti in finančne šibkosti ne morejo opravljati, pa bi jih zato lahko pokrajine?**

Jaz nisem čisto prepričan, da občine zaradi majhnosti ne morejo opravljati določenih nalog. To je predvsem odvisno od župana, občinske uprave oziroma od sposobnosti zaposlenih. V Novi Sloveniji smo in bomo podpirali nastanek novih občin, kajti izkazalo se je, da tem bolj, ko približaš lokalno samoupravo ljudem, tem boljši so rezultati. Če se torej vrnem k vprašanju, katere so naloge, ki bi jih pokrajine boljše opravljale kot občine. Pokrajine bodo omogočile občinam prostovoljno povezovanje pri izgradnji komunalnih in infrastrukturnih projektih širšega obsega, to so razne čistilne naprave, vodovodi, kanalizacijski sistemi, prometna infrastruktura itd. Pokrajine bi najbrž lažje organizirale izpeljavo tovrstnih projektov in tudi lažje pripravile vso potrebno dokumentacijo za pridobivanje evropskih sredstev. Občine se danes same dogovarjajo v okviru statističnih regij, glede prijav projektov za pridobitev evropskih strukturnih sredstev. Druga zadeva pa je nekako zunanje politična zadeva, in sicer kako iskati partnerja zunaj, na nekem pokrajinskem nivoju. Sedaj za kaj takega pravzaprav nimamo pravnih možnosti. Kdo je sogovornik s strani Slovenije, ko govorimo o tem drugem nivoju oblasti, župan, predsednik vlade? Pokrajine bodo gotovo pozitivno vplivale tudi na mednarodno povezovanje.

### **Kaj menite, da se bo po uvedbi pokrajin dogodilo s procesom delitve slovenskih občin?**

Proces drobljenja slovenskih občin na manjše občine je nekako v sklepni faz, saj se je v preteklih letih ustanovilo toliko občin, da težko verjamem, da jih bo še veliko več, mogoče še kakšnih 10 do 20, več zagotovo ne.

**Predlog Zakona o pokrajinah ne predvideva, da bi se javna uprava povečala, predvideva zgolj, da bi se del državnih uslužbencev samo prezaposlil. Zanima me, če tudi vi ocenjujete, tako kot pravi minister, da se zaradi uvajanja pokrajin ne bo bistveno povečala javna uprava, s tem pa tudi ne javni izdatki.**

Podpiram prizadevanje ministrstva, da s prezaposlitvami znotraj državne uprave oblikuje pokrajinske uprave in s tem prepreči pretirano povečanje javne uprave, kljub temu pa sem mnenja, da določenega povečanja javne uprave ne bo mogoče preprečiti. Ne moremo mimo

organov pokrajin, ki bodo pač zahtevali določena finančna sredstva za izvajanje predvidenih nalog. Pokrajinski svet in predsedniki pokrajin naj bi nas stali okrog 900 milijonov bivših tolarjev.

**Tukaj me zanima še eno vprašanje. Zagovarjate enotirni ali dvotirni upravni sistem? Bi morale upravne enote ostati takšne kot so, se pravi dekoncentrirana enote državne uprave ali bi se morale preseliti pod okrilje pokrajinske uprave?**

Če hočemo izpeljati projekt uvedbe pokrajin, brez pretirane finančne obremenitve, potem ga moramo speljati čim bolj racionalno in funkcionalno. To pa pomeni, da pride v poštev edino enotirni upravni sistem. Mislím, da se zadnje čase tudi politična volja čedalje bolj nagiba k enotirnemu sistemu, tu bo moral minister Virant popustiti.

**Sedaj pa me zanima še ena stvar, taka bolj provokativna. Se vam zdi pravilno, pošteno to, kar tudi predvideva Zakon o pokrajinah, da bo lahko en človek hkrati občinski svetnik, pokrajinski svetnik pa še poslanec?**

Moram povedati, da širom Evrope obstajajo različne prakse. Nimam nekih pomislekov glede tega, da bi to pomenilo, da bi to pravzaprav nekdo izkoriščal za osebno korist. Moje mnenje je, da lahko s tem nekako lokalna skupnost veliko pridobi, seveda pod pogojem, da ta posameznik vse funkcije opravlja čim bolj kvalitetno in vestno.

**Če vam postavim malce predrzno vprašanje. Ne vidite nobene kolizije med opravljanjem županske funkcije in opravljanjem poslanske funkcije? Mislíte, da se lahko med sabo dopolnjujeta?**

Moje mnenje je, da se lahko dopolnjujeta, seveda je tu ključno vprašanje, kako kvalitetno opravljaš posamezno funkcijo. Te stvari mora pač človek razčistiti sam s seboj. Najbrž bi bilo bolj pametno, da bi se enkrat končno odločili in ti dve funkciji pač ločili. Trenutno mi zakonodaja omogoča, da opravljam obe funkciji hkrati. Trudim sem, obe funkciji opravljam čim bolj vestno in kvalitetno.

**Kot kažejo volitve, vam gre kar dobro. Hvala za pogovor!**

## **Priloga E: Intervju s poslancem in bivšim županom Vodice Antonom Kokaljem**

**V četrtek, 15.2.2007, sem v prostorih Državnega zbora opravil intervju s poslancem Nove Slovenije in bivšim županom občine Vodice Antonom Kokaljem. Anton Kokalj je bil v preteklosti predsednik Združenja občin Slovenije, danes pa poleg poslanske funkcije opravlja še funkcijo predsednika odbora Državnega zbora za zadeve EU.**

**Kaj menite o procesu uvajanja pokrajin? Ste naklonjeni temu procesu, podpirate uvedbo pokrajin?**

Jaz pokrajin osebno ne podpiram, ker sem prepričan, da bi za namene, za katere bodo ustanovljene pokrajine, zadoščal sistem lokalne samouprave s popravki. Potrebno bi bilo nujno poostriži nadzor nad zakonitostjo izvajanja sedanjih nalog občin in okrepiti finančne vire občin. Z večjimi finančnimi viri, bi dobili tudi bolj avtonomne lokalne skupnosti, seveda pa bi se morala za kaj takega država odpovedati delu davkov in jih po domače povedano prepustiti lokalnim skupnostim, da z njimi upravljajo in seveda, jim dati tudi določene pristojnosti več, kot jih imajo sedaj. Slovenske občine so namreč po pristojnostih zelo oskubljene.

**Pokrajine naj bi opravljale naloge, ki jih občine zaradi svoje šibkosti ne morejo.**

Ja, to je teorija. V praksi pa lahko pokrajin v bistvu nastanejo samo, če se občine zmenijo, da rabijo take skupnosti in same predlagajo in jih tudi ustanovijo.

**Dikcijo, ki je omogočala oblikovanje takšni širših lokalnih samoupravnih skupnosti smo imeli že v ustavi, pa se ni ustanovila nobena takšna skupnost.**

Ja, ampak problem je bil v tem, da parlament ni hotel sprejeti oziroma vlada ni hotela predlagati zakona o ustanavljanju pokrajin, v katerem bi zapisali kakšne so pristojnosti in viri in tako naprej. Tako občine niso vedele kakšno pokrajino lahko ustanovijo in tudi kaj s tem pridobijo. Če bi predlog zakona napisan v sodelovanju z občinami, bi do pokrajin prišli, saj bi zainteresirane občine združevale naloge lokalne samouprave na višji nivo. To bi bil naraven način nastajanja pokrajin. Tako bomo po spremembi ustave do pokrajin prišli po umetni poti.

**Vendar potem bi bile to medobčinske zaveze, na pa pokrajine oziroma širše lokalne samoupravne skupnosti, kakršne pozna Evropa?**

Že že, ampak to bi bile pokrajine, ki jih slovenska lokalna samouprava resnično potrebuje, sedaj pa bomo dobili politične pokrajine, ki bodo neke vrste država v državi.

**Potem absolutno nasprotujete procesu uvajanja pokrajin, kakršnega predlaga vlada?**

Poglejte, Slovenija ima dva milijona prebivalcev, smo članica EU, del pristojnosti smo že prenesli na višji nivo, to je Evropsko unijo. Poleg že povedanega imamo tudi občine, imamo tudi ožje dele občin. Zaradi vsega tega, bi bilo neracionalno imeti še pokrajine. Pokrajine v obliki, kot jih predlaga vlada, v praksi pomenijo še eno oviro več med državljanom in državo.

**Kaj pa proces ustanavljanja novih in novih občin, ki se nikakor noče ustaviti. Imamo čedalje manjše občine, ki so praktično večje krajevne skupnosti in te občine niso sposobne opravljati določenih nalog?**

Ta teza ne drži. Kdo pravi, da niso sposobne. Prvič; če res niso sposobne, zakaj tega ni še nihče dokazal pred sodiščem, da ne opravljajo svojih nalog. Mogoče občine določenih svojih nalog ne opravljajo kvalitetno, vendar je za to izključno kriva država, ker pri sprejemanju pravnih podlag ni poiskala konsenza z občinami, tako da bi bile sprejete rešitve življenjske.

Potem pa še drugo; Preden so leta 1995 nastale nove občine, smo imeli več kot 1000 krajevnih skupnosti, ki so opravljale veliko število nalog, ki jih danes opravljajo občine. Takrat ni nihče govoril o drobljenju Slovenije. Ustanavljanje občin je torej združevanje krajevnih skupnosti, to je združevanje krajevnih skupnosti na neko smiselno funkcionalno celoto. To je značilno za vsako lokalno samoupravno skupnost povsod po svetu. Velikost občine ni osnovni kriterij, osnovni kriterij je naloga občine. Važno je, da je osnovna enota taka, da nižja enota ni potrebna. Mislim, da je število občin v Sloveniji premajhno, premajhno je za približno za 50%. Okrog 300 občin v Sloveniji bi bila tista naravna številka, ki bi dejansko omogočala tem enotam na osnovni ravni izvajati vse potrebne naloge za vsakodnevno življenje ljudi, potem ne bi potrebovali nobenih krajevnih skupnosti.

**Imamo občino, ki ima, recimo, 1500 prebivalcev, ima župana in tri zaposlene. Mislite, da lahko takšna občina opravlja kvalitetno svoje naloge, lahko normalno izvaja tiste javne službe, ki jih zakon sedaj predpisuje?**

Če lahko v Avstriji, zakaj ne bi mogla v Sloveniji. Sem prepričan, da lahko. Ni problem majhno število zaposlenih. Bi se pač občine bolj odločale za racionalizacijo, tako bi dale koncesijo določeni firmi, to je čisto naravna zadeva. Če gremo na ta kriterij zaposlenih, potem je vprašanje ali ima država z dvema milijonoma ljudi, pravico sploh biti država. Ali je to kritična masa, če ima skoraj vsako glavno mesto v Evropi, ki je občina tako število ljudi.

**Da se vrneva nazaj k moji temi. In sicer, imamo majhne občine in imamo državo, kaj pa vmesni nivo? Recimo, da obstajajo določeni problemi, ki jih ne more rešiti ne občina in ne država. Recimo problemi odlagališča in tako naprej, ko se dobi 10, 15 županov in se ne morejo dogovoriti. Kaj pa v takem primeru?**

Če država ne more rešiti določenih problemov, mislite, da jih bo pokrajina? Ne bo! Država je dolžna sprejemati tako zakonodajo, da je možno te probleme reševati. Zdaj je zakonodaja nerodno napisana, da v bistvu ne ponuja rešitve, niti ne ponuja odgovora, kdo je odgovoren za nastalo situacijo, nekdo mora biti v končni fazi odgovoren, sprejete morajo biti tudi določene sankcije. Recimo, konkretno odlagališča: če je v skladu z zakonom to pristojnost in dolžnost občin, je treba takšen zakon napisati. Če se takšen zakon ne izvaja, je pač potrebno sankcionirati kršitelje. Sankcionirati je potrebno pristojne funkcionarje ali kogarkoli, ker na koncu bo država sankcionirana s strani EU.

**OK, zdaj sva se dotaknila nekoliko bolj vaših pogledov na pokrajine. Sedaj pa recimo poskušajva še izhajati iz tistega, kar naj bi dejansko bilo. Minister zagotavlja naj bi bile pokrajine konstituirane 1.1.2009, volitve naj bi bile oktobra 2008, zanima me, kakšno število pokrajin zagovarjate, ali zagovarjate tezo o več majhnih pokrajin ali imate raje več velikih pokrajin, ali vmesno varianto?**

Če bi bile pokrajine res drugi nivo lokalne samouprave, potem bi morali ustanoviti vsaj 25 pokrajin in ustanoviti dodatne občine tam, kjer so trenutne občine prevelike. Se pravi, sprostiti je potrebno ustanavljanje novih občin, še nekaj 100 občin bi bilo potrebno ustanoviti. Hkrati pa ustanoviti vsaj 25 pokrajin, kajti edino to bi bile geografsko zaključene celote, ki bi občinam lahko resnično pomagale pri reševanju skupnih problemov. Vse drugo pa se mi zdi kosanje pokrajin z državo, to je pa po mojem mnenju lahko zelo nevarno v evropskem kontekstu. Če na primer pogledate morebitno veliko Primorsko pokrajino, ki naj bi začela sodelovati z italijansko Furlanijo Julijsko krajino, lahko bi se zgodilo, da bi jo neprimerno večja italijanska Furlanija Julijska krajna gospodarsko absorbirala. Na južnem delu nas lahko absorbira Zagreb, severno pa Gradec. Če pa bomo imeli majhne pokrajine, za velike sosednje pokrajine enostavno ne bomo zanimivi, tako bomo lahko ohranili narodov bit. Vmesna možnost, o kateri se največ govori v zadnjem obdobju, to je 14 pokrajin, bo po moje zelo sterilna stvar. Z vidika skladnega razvoja, bo to zelo nepomembna stvar, ki ne bo

spodbudila skladnejšega regionalnega razvoja, bo pa prinesla lažjo politično kontrolo močnih političnih strank. To bo ves rezultat 14 pokrajin.

**Dvotirni in enotirni upravni sistem?. Pokrajine bodo imele svoje pokrajinske uprave, postavlja se vprašanje, kaj z upravnimi enotami. Ali naj se upravne enote vključijo v pokrajinske uprave ali naj bodo tako kot sedaj, dekoncentrirana enota državne uprave?**

Jaz sem za čisto delitev pristojnosti. Država naj se odpove določenim pristojnostim in naj jih prenese v izvajanje pokrajin, skupaj s sredstvi in uslužbenci.

**Se vam zdi smiselno, da bo lahko en človek v isti osebi občinski svetnik, pokrajinski svetnik pa še poslanec?**

Ne! To že sedaj mislim, da ni združljivo, da je nekdo lokalni in državni funkcionar.

**Hvala za pogovor!**

## **Priloga F: Intervju z načelnikom upravne enote Kamnik Mihaelom Novakom**

**V sredo, 14.2.2007, sem v prostorih upravne enote Kamnik opravil intervju z načelnikom upravne enote Kamnik Mihaelom Novakom. Mihael Novak je načelnik upravne enote od samega začetka, torej od oblikovanja upravnih enot leta 1995. Pred tem je bil predsednik izvršnega sveta občine Kamnik.**

**Kaj menite o procesu uvajanja pokrajin? Ste naklonjeni temu procesu, podpirate uvedbo pokrajin?**

Prav hudo velike potrebe po pokrajinah ne vidim. Slovenija je tako majhna, da nisem prepričan, če potrebujemo pokrajine kot vmesni nivo, verjetno se da z drugimi mehanizmi doseči to, kar naj bi dosegle pokrajine. Po mojem mnenju, bi iste učinke lahko dosegle tudi finančno samostojnejše občine.

**Kot kaže načrt Vlade, bodo pokrajine vendarle uvedene, katere, če že katere, bodo pozitivne lastnosti pokrajin?**

Uvedba pokrajin je smiselna, v kolikor bodo dobile pokrajine tiste naloge, ki so za same občine prezahtevne, v nasprotnem primeru bodo zgolj stroškovno bremenile ta prostor.

**Kakšno število pokrajin zagovarjate? Obstaja več variant, ena varianta je večje število pokrajin, to je 20 ali več, druga varianta je manjše število, to je 10 ali manj, srednja varianta pa je 12, 13 ali 14 pokrajin. Katera varianta je po vašem mnenju najboljša za Slovenijo?**

Mislím, da je ta, srednja varianta, najboljša. Prevelike pokrajine bi bile povsem umetne tvorbe, pri majhnih pokrajinah pa se vračamo na sistem, ki smo ga imeli že pred letom 1995.

**Glede na to, da ste Ljubljčan, kaj mislite glede statusa Ljubljane? Ali bi morala imeti Mestna občina Ljubljana status pokrajine, ali bi morala biti to samo del Osrednjeslovenske pokrajine?**

Ja, o tem bi se dalo diskutirati. Tudi zunaj imajo nekatera večja mesta poseben status, tako da s tega stališča gledano, verjetno bi bilo prav, da bi imelo mesto poseben status pokrajine.

**Menite, da se da uvesti pokrajine brez povečanja javne administracije in s tem povezanimi dodatnimi javnimi stroški?**

Ne, tega se v praksi ne da doseči. Če oblikuješ neko strukturo na novo, ne moreš doseči, da ta struktura ne bo prinesla nekaj dodatnih stroškov, tega enostavno ne moreš doseči. Če drugega ne, bodo dodaten strošek pokrajinski funkcionarji in pokrajinske volitve.

**Imate v mislih tudi razne strokovne sodelavce v kabinetih predsednikov in podpredsednikov pokrajin, razne strokovne službe in tako naprej, ki sedaj niso del državne uprave in jih ne bo mogoče pridobiti samo s prezaposlitvijo iz državne v pokrajinsko upravo?**

Točno to! Z nastankom nove strukture nujno pride do novih zaposlitev, ki jih prej ni bilo.

**Potem ste prepričani, če bo prišlo s pokrajinami tudi do povečanja javnih izdatkov in povečanja javne uprave?**

Ja, prepričan sem!

**Kot kaže bo do pokrajin prišlo, ne glede na vse te pomisleke, ki sva jih naštela. Kaj menite, da bi morale biti prvenstvene naloge pokrajin, da bi takšne dodatne stroške upravičile?**

Pokrajine bodo morale učinkovito in racionalno opravljati naloge, ki jih občine sedaj ne zmorejo. To so zagotovo razne komunalne zadeve, kjer se občine zaradi svoje ozke usmerjenosti ne morejo dogovoriti.

**Sedaj bi vam zastavil še nekaj vprašanj, ki se konkretno dotikajo upravnih enot. V prehodnih določbah predloga Zakona o pokrajinah piše, da bodo uslužbenci državne uprave, ki sedaj opravljajo naloge, ki bodo prešle pod pristojnost pokrajine, prezaposleni v pokrajinsko upravo. Varianta, ki jo v javnosti zagovarja minister za lokalno samoupravo in regionalno politiko pravi, da naj bi se upravne enote vključile v pokrajinske uprave, se pravi, da bi postale sestavni del pokrajinske uprave. To je neke vrste varianta enotirnega upravnega sistema. Druga varianta, ki jo zagovarja Ministrstvo za javno upravo pa pravi, da je pokrajinska uprava čisto svoja stvar, upravne enote pa svoja. Torej ministrstvo zagovarja dvotirni upravni sistem. Ključno vprašanje, ki se ob tem postavlja pa je, ali ne bodo upravne enote po predlogu Ministrstva za javno upravo še bolj oslabiljene, saj naj bi bilo na podlagi predloga zakona, kljub temu del uslužbencev upravnih enot prezaposlenih v pokrajinske uprave. Po mojem mnenju, bi s tem enostavno oslabil upravne enote, kot tudi pokrajinske uprave, saj bi nekoč enoten upravni aparat, upravne enote, razdelili na dva dela. Ne razumem, zakaj Ministrstvo za javno upravo vztraja na dvotirnem upravnem sistemu.**

Upravne enote so tisti del javne uprave, ki funkcionira najboljše. Upravne enote so najboljše, najbolj učinkovite in najbolj sodobne upravne strukture. Upravne enote se najbolj zavedajo svojega poslanstva. Upravne enote so najbolj kvalitetna in strokovno podkovaná upravna struktura. Upravne enote so se gradile 12 let, tako so danes izgrajene v neodvisne institucije, ki državljanom zagotavljajo, da dostopajo do upravnih storitev, na področju celotne države pod enakimi pogoji. V 12 letih je bil dosežen nek nivo, s katerim smo skoraj 100% odpravili politični vpliv pri upravnih procesih. Danes tako ni več pomembno koga poznaš, ampak šteje samo kakšne argumente imaš. V kolikor bi upravne enote prešle v okrilje pokrajinskih uprav, ki jih bo vodil predsednik pokrajine, ki je politik, se bojim, da bodo upravni procesi podvrženi političnemu vplivu. Zelo zgovoren primer lahko vidite na avstrijskem Koroškem, kjer je Haider kot deželni glavar, popolnoma spolitiziral deželno upravo, tako se koroška javna uprava ukvarja s takšnimi in drugačnimi neustavnimi prebliski Jörga Haiderja. Mislim, da bi se kvaliteta upravnih storitev zmanjšala, če bi upravne enote vključili v pokrajinske uprave.

**Tudi sedaj je vaš predstojnik profesionalni politik.**

Seveda. Vendar, minister je zavezan ustavi in zakonom. Minister mora skrbeti za celoto in ne samo za en del.

**Tudi predsednik pokrajine bo zavezan ustavi in zakonom.**

V teoriji že, vendar v praksi bodo stvari izgledale nekoliko drugače. Poglejte, kaj se dogaja na občinskih nivojih. Velikokrat se zgodi, da župani zelo pritiskajo, da bi kakšen njihov podpornik gradbeno dovoljenje dobil čim prej, spet drugič naredijo vse, da njihov konkurent ali podpornik konkurenta do gradbenega dovoljenja ne bi prišel.

**Pravite, do bo enotirni sistem povečal politični pritisk. Kaj pa pravite na razdelitev upravnih enot in s tem povezano razbitje sedaj dobro delujočega enotnega upravnega aparata. Ni to še večja nevarnost?**



Absolutno! Upravne enote bodo z uvedbo pokrajin, na podlagi sedaj znanih predlogov, v vsakem primeru izgubile. Sam se zavzemam, da bi upravne enote ostale takšne kot so, kar pomeni, da jih ne vključujejo v pokrajinske uprave in da nam prav tako ne jemljejo zaposlenih. Ni nobenega razloga, da bi eksperimentirali z upravnimi enotami, kajti delajo najboljše znotraj celotne državne uprave. Upravne enote v sedanji obliki so tudi garant, da bodo vsi državljani pri upravnih storitvah deležni enakega standarda. Računam, da bo prevladovala modrost, da do razbitja upravnih enot ne bo prišlo.

**Samo na podlagi vašega predloga, se potem še večjemu povečanju javnih izdatkov in povečanju javne uprave ne moremo izogniti.**

Če do uvedbe pokrajin že mora priti, potem bi bilo resnično dobro, da upravnih enot ne bi razbili. Uslužbence za pokrajinske uprave, bi bilo potrebno iskati na ministrstvih, ne v upravnih enotah. Danes v okviru ministrstev obstajajo določene organizacijske strukture, ki so organizirane centralno in se po kvaliteti dela ne morejo kosati z upravnimi enotami. Takšni oddelki, bi lahko prešli pod pokrajinsko upravo, saj bi bili tako bližje stvarjem, s katerimi upravljajo. Včasih je težko določeno stvar upravljati iz Ljubljane. V okviru pokrajinske uprave, bi lahko delovali določeni oddelki ministrstev, ki se ukvarjajo s skupnimi odlagališči, skupnimi vodnimi viri, potem tudi kakšne širše kulturne institucije, kot so muzeji in tako naprej, kakšne bolnice, kakšne srednje šole – v tem smislu. Pokrajine bi morale imeti predvsem pristojnosti na tistih področjih, s katerimi do sedaj državna uprava ni znala dobro upravljati, področja s katerimi upravljajo upravne enote, to zagotovo niso. Če bodo imele upravne enote deset ali petnajst novih šefov, ne bodo delale nič boljše.

**Kot kaže nimate takšnih stališč kot Ministrstvo za javno upravo, ker po predlogu ministrstva, boste uslužbence, ki se danes ukvarjajo s stvarmi, ki bodo v prihodnosti sodile pod pristojnost pokrajine, enostavno izgubili.**

S predlogom ministrstva izgubimo vsi in podremo 12 letno trdo delo. Vem pa, da bo na koncu uveljavljena politična in ne strokovna odločitev. Z vključevanjem celih upravnih enot ali pa zgolj delov v okviru pokrajinskih uprav pomeni neko umetno spajanje, katerega posledica je zgolj oslabitev najboljše delujočega dela slovenske državne uprave.

**Če zaključiva, potem pravite, da se stvari, ki delujejo dobro ne spreminja?**

Ja! Če se zgodi to, kar sva se pogovarjala, to pomeni, da smo po 12 letih prišli tja, kjer smo bili leta 1994, 12 let smo porabil za nič. Pokrajina, še posebej, če jih bo veliko, bo približno to, kar je bila občina leta 1994. Ali to pomeni, da bomo 14 let telovaditi na državne stroške, zato da bomo leta 2009, spet tam, kjer smo bili že leta 1995.

**Upam, da ne! Hvala za pogovor!**